

La Loi du 16 Août 1940
Moyen d'Économie Dirigée
et
Source d'Organisation Professionnelle

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 13 Juin 1942, à 14 heures

par

Jacques LÉPANY

MEMBRES DU JURY

Président de thèse : **M. Edouard DOLLÉANS**

Suffragants : **MM. PIROU et MARCHAL**, Professeur à la Faculté de Droit de Dijon

PARIS - 5°

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

1942

LA LOI DU 16 AOUT 1940
MOYEN D'ÉCONOMIE DIRIGÉE
ET SOURCE D'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

La loi du 16 Août 1940
Moyen d'Économie Dirigée
et
Source d'Organisation Professionnelle

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 13 Juin 1942, à 14 heures

par
Jacques LÉPANY

MEMBRES DU JURY
Président de thèse : **M. Edouard DOLLÉANS**
Suffragants : **MM. PIROU et MARCHAL**, Professeur à la Faculté de Droit de Dijon

PARIS - 5°
LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE
3, Rue Soufflot, 3

1942

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Au seuil de l'étude que nous nous proposons d'entreprendre sur l'organisation économique due à la loi du 16 août 1940, il n'est pas inutile de centrer notre description technique sur des considérations philosophiques. A ce titre, il convient d'envisager dans ses grandes lignes l'histoire des faits et des doctrines économiques.

Un premier aperçu révèle le mouvement ondulatoire attaché aux régimes passés : goût de l'individualisme et esprit communautaire y apparaissent en effet comme des exigences foncières qui s'entrecroisent et émergent tour à tour.

Dans cette perspective, l'économie du XI^e siècle s'est affranchie du cadre féodal et domanial. Puis elle a fait place à une organisation corporative réglementant les « métiers » et hiérarchisant les « ouvriers » sous la surveillance du pouvoir royal. Plus tard, les principes de 1789, qui prenaient appui sur les abus des monopoles et des privilèges, consacrèrent la liberté du travail et du commerce. Une ère d'individualisme et de concurrence stimula alors le libre échange et le capitalisme. Mais par ses excès, ce système allait fomentier des réactions, susciter des formules qui annoncent l'organisation professionnelle. En particulier, les mouvements de concentration (syndicalisme et cartellisation), à l'intérieur même du libéralisme, ont indirectement amené le régime actuel qui se veut corporatif, et qui est d'abord dirigiste.

La conjoncture économique se conforme donc à une loi d'alternance; elle poursuit et dépasse toujours une position d'équilibre qu'elle ne parvient pas à dominer. A cet égard,

les courants psychologiques et les phénomènes sociaux oscillent d'une politique de libération à une économie d'organisation.

Cela étant, l'évolution des faits puise sa force de progression dans la succession de deux principes contraires : alternativement, chacun d'eux apporte ses ressources d'énergie renouvelée au moment où l'autre s'est épuisé par sa propre action. Le désordre appelle l'autorité. En sens inverse, l'étatisme triomphant ne provoquera-t-il pas une réapparition du libéralisme ?

Parallèlement aux faits, les doctrines économiques témoignent de ce même effort qui au travers de l'histoire prend cette manière de flux et de reflux. C'est ainsi qu'hostiles à la politique de réglementation préconisée par les mercantilistes, les libéraux adoptèrent le principe du « laissez faire, laissez passer » pour intensifier la production en favorisant les échanges et la division naturelle du travail. Or les classiques allaient se voir l'objet d'attaques contre leurs conclusions économiques avec la doctrine nationaliste, et contre leurs conclusions sociales avec la doctrine socialiste : la synthèse s'en retrouve dans les applications de l'interventionnisme.

Chez les Corporations de l'ancien régime, la réglementation minutieuse des fabrications a accru la qualité technique des produits avant d'engendrer une routine paralysante. Et au lendemain d'une politique mercantiliste qui avait eu son heure d'efficacité, le succès du libéralisme n'a pas condamné définitivement le dirigisme. Aussi bien, l'économie libérale, après avoir encouragé le progrès, a connu le déclin et ouvert la voie à l'économie dirigée; celle-ci traduit à nouveau une nécessité, sans être à l'abri de toute disgrâce.

Telle est l'expression de l'effort incessant de l'*homo oeconomicus* vers un équilibre qui se doit de n'être pas utopique, pour autant qu'il puisse être atteint.

Il reste que l'équilibre auquel tend inlassablement l'humanité est essentiellement dynamique. C'est la résultante de tendances opposées que représentent les courbes de la loi d'alternance, au même titre que l'Histoire apparaît comme un rythme de grandeur et de décadence aux fluctuations bien ordonnées. Son évolution ondulatoire est marquée notamment par des crises cycliques de surproduction et de sous-

consommation qui s'entraînent et interfèrent au travers de périodes de prospérité et de conflits.

Aussi bien, il est vain de vouloir rechercher l'équilibre en soi. L'équilibre ainsi conçu est une construction de l'esprit qui idéalise et stabilise une entité que l'on se donne à atteindre.

Vouloir l'équilibre, ce n'est pas tellement concilier que réagir. On ne vit pas d'un moyen terme. L'équilibre est fait d'exagérations et d'insuffisances, de poussées et de régressions, d'essorts et de déclins. Il est dans le temps et ne se fige pas. Insaisissable, il se renouvelle sans cesse; il n'est pas un, mais composite et relatif. En perpétuel devenir, il se recrée indéfiniment de nouvelles réalités sans se concrétiser un seul instant. C'est en quelque sorte une interaction qui va, et non un juste milieu dans lequel on puisse se maintenir. Car les peuples sont voués à se dépasser, s'effondrer, se ressaisir, construire, lutter, grandir, sans pouvoir marquer le pas.

Et actuellement, ne pas entraver cette poursuite de l'équilibre, c'est (en gros) pratiquer l'Economie Dirigée. Au même titre que les institutions corporatives ont aidé malgré elles à l'avènement du capitalisme libéral, celui-ci, à son insu, a préparé le retour de l'esprit communautaire et de la réglementation organisatrice.

Enfin, la Politique s'affirme comme l'art de rendre possible ce qui est nécessaire... ou fatal. Quand nous n'avons plus grand'chose à perdre, il n'est pas assuré à l'avance qu'une direction économique nous coûtera plus cher qu'un système, qui a certes sa valeur, mais qui n'est pas sans défauts et qui a eu surtout le tort de vouloir survivre à son temps et à sa tâche.

La Défaite a effectué, sur le plan international, la soustraction des forces et des déficiences, des efforts et des faiblesses. La loi du 16 août 1940 est précisément une occasion de redressement et de rénovation.

*
* *

Dans toute œuvre économique, il serait présomptueux de ne pas tenir compte des enseignements du passé ni des expé-

riences qui nous touchent de près dans le temps et dans l'espace. Un rapprochement entre les dispositions actuellement amorcées ou achevées et les moyens déjà mis à l'essai ou les résultats en voie d'être obtenus ailleurs, peut fournir des indications précieuses pour adapter ses méthodes et déterminer ses buts. Faisant la part des particularités nationales et des données de la conjoncture, on y puise avertissements et suggestions sur les avantages et les conséquences de telle politique, les conditions et les insuffisances de telle économie.

Dès l'abord, précisons qu'on ne retrouve pas à l'origine de l'Institution que nous allons présenter le processus inhérent à toutes les formes de groupements que présente l'histoire économique; gildes et hanses, confréries et corporations, compagnonnages et syndicats, ententes et coopératives, ou bien concertent des efforts qui renoncent à se concurrencer, ou bien sont issus d'une union pour défendre des intérêts collectifs, dans la sphère d'une situation devenue tyrannique.

Par contre, il n'apparaît nullement que l'Organisation Professionnelle, née de la loi du 16 août 1940, soit la résultante d'un esprit d'association ou d'un antagonisme de revendications, alors que, sous la société médiévale, les artisans se sont solidarisés pour résister à la domination des marchands qui exerçaient un monopole et que les compagnons se liguèrent contre les maîtres pour obtenir des conditions de travail plus avantageuses.

Au surplus, Syndicats ouvriers et Ententes industrielles répondent à des tendances similaires. L'histoire de ces cent dernières années n'est que celle de la croissance des penchants vers l'association et des résistances à la concurrence. L'Etat, en présence de cette renaissance inéluctable des groupements, les a tolérés, puis encouragés et étendus : c'était poser les linéaments du régime actuel, tandis que les règlements émanant des pouvoirs publics portaient largement atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Au terme de cette évolution, la Profession tend à être organisée (ou plutôt dirigée), et le Syndicat est rendu obligatoire (ou plutôt unique). Mais il reste à adapter le cadre juridique, car la brusque évolution des circonstances a suscité un rebondissement des conceptions et des applications en matière d'Organisation Professionnelle.

Dans le domaine des doctrines, l'Organisation Professionnelle a d'abord été envisagée au regard du Social, voire du Politique, par les Socialistes (Fourier, Proudhon) et les Catholiques (La Tour du Pin, de Mun) (1). Puis l'idée d'Organisation Professionnelle a été reprise sur le terrain économique ces dernières années, alors qu'on s'engageait nettement dans une Economie Mixte devant les conséquences du Libéralisme qui restait en principe l'étiquette d'un régime chancelant. Les activités privées eurent recours à l'intervention de l'Etat et à l'organisation collective. On en vint ainsi à l'Economie Dirigée par réaction ou malgré soi (et non pas tellement parce que le Libéralisme n'était pas viable, mais parce que en l'occurrence, après avoir été une nécessité et un bienfait, il se rendait insupportable). L'idée d'Organisation Professionnelle faisait donc son chemin dans le même temps que déclinait le système libéral individualiste; l'intérêt personnel en effet ne s'accommode pas toujours de la concurrence et engendre souvent la concentration économique et sociale.

Des réalisations avaient déjà marqué la possibilité d'une Organisation Professionnelle dans certaines branches de l'industrie et du commerce particulièrement touchées. Des essais, s'ils n'ont pas réussi faute de consécration légale, affirmaient la nécessité de modifier les dogmes libéraux qui régissaient en porte à faux les activités de Production et de Distribution. Accords économiques, groupements interprofessionnels régionaux, institutions quasi-corporatives ont fait à ce titre œuvre de précurseurs. Et le domaine législatif est jalonné de projets d'ententes obligatoires, prodromes d'étatisme ou de corporatisme selon la part d'action reconnue aux professionnels en face de l'emprise de l'Administration.

En outre, l'intervention de l'Etat reposait sur la consultation des organismes professionnels nationaux (Conseil National Economique) et régionaux (Chambres de Commerce). Les syndicats patronaux ont joué un rôle de conseillers auprès des pouvoirs publics, notamment pour la fixation du régime douanier. En matière sociale, les groupements professionnels (surtout les syndicats ouvriers) ont participé à l'élaboration de la réglementation des conditions de travail, tâche

(1) Seul l'intuitif Saint-Simon peut faire figure de précurseur de l'organisation économique actuelle avec son projet de système bancaire.

qu'ils ont prolongée par une fonction de conciliation et d'arbitrage.

Ainsi, l'Organisation Professionnelle répondait déjà à des aspirations et connaissait des précédents. Mais les desseins des intéressés sont maintenant dépassés. Car il reste que c'est aux événements récents qu'on doit l'éclosion généralisée, l'acceptation obligatoire de l'Organisation Professionnelle.

Avant la guerre, l'aspect principal de l'Organisation Professionnelle était l'Entente industrielle dans un climat de saturation des marchés. Aujourd'hui, la *situation est retournée* : le remède primordial est la Répartition. Dans ces conditions, il se pourrait que les plans et les méthodes d'économie organisée, préconisés pour résoudre une crise de surproduction et d'effondrement des prix, ne soient plus valables.

Aussi bien, tout en prévoyant l'appui et le contrôle de l'Etat, on mettait l'initiative des particuliers au départ de l'Organisation Professionnelle, d'autant plus qu'à travers le bien collectif, on voyait des intérêts personnels.

Or les faits sont venus altérer ces principes. Et la loi du 16 août 1940 marque la prise en mains de l'Economie par l'Etat : transitoirement peut-être, car d'une part cette intervention des pouvoirs publics s'imposait alors impérieusement, et d'autre part le régime corporatif qu'on veut instaurer ne se satisfait pas d'un autoritarisme étatique. Autrement dit, le Corporatisme est l'organisation sociale appelée par l'Economie Dirigée, laquelle est à son tour la formule conforme au stade actuel du développement économique et politique du pays. Du reste, le Corporatisme, s'il a des tenants et des aboutissants dans le Politique, est essentiellement Social ; dans les temps présents, c'est l'Economique qui prime tous les soucis de restauration.

Au lendemain de l'armistice, la France a dû s'intégrer dans un mouvement international auquel jusqu'alors elle avait résisté. Dans plusieurs Etats, en effet, des institutions *corporatives* ou des manifestations *directionnistes* ont pour trait commun l'Organisation Professionnelle.

L'examen de la situation en France, au Portugal et en Italie révèle une tentative de réforme de structure chez un Chef d'Etat, expression d'une réaction contre l'anarchie so-

ciala (Italie), le désordre économique (Portugal), ou la gabegie politique (France).

Les régimes corporatifs de l'Italie et du Portugal se distinguent en ce que le premier a été l'objet de dispositions pragmatiques, alors que le second est le fruit d'une doctrine préétablie. L'un a atteint au Corporatisme politique d'Etat; l'autre aspire au Corporatisme social d'association. Mais l'Economique y reste un moyen, non une fin.

Or la France (sans attendre que le cadre juridique soit adapté, l'opinion publique préparée, la liquidation de la défaite achevée, la position du pays déterminée et les bases sociales révisées) doit s'attacher au seul Economique, qui commande les réalités quotidiennes dans ce qu'elles présentent de besoins inéluctables et immédiats. Comités d'Organisation et Sections de Répartition sont spécialement créés pour exercer la direction appropriée des activités de Production et de Distribution.

La France se rapproche de l'Italie en ce que jusqu'ici la seule loi du 16 août 1940 ne répond à aucun à priori : c'est l'œuvre d'une politique économique de conservation. Par contre, il semble qu'elle veuille mûrir son Corporatisme qui, comme au Portugal, demande pour s'appliquer une éducation des esprits.

A tout prendre, la comparaison peut être poussée plus loin : il était partout impossible de laisser aux intéressés une entière liberté et on ne pouvait attendre de l'initiative privée l'adaptation nécessaire. Il revenait à l'Etat de prendre en charge la construction d'un ordre nouveau. Qui plus est, en France, aussi bien qu'en Italie et qu'au Portugal, l'Organisation Professionnelle est pratiquement d'œuvre patronale avec les Comités d'Organisation, comme avec les Corporations et les Gremios ; et le Corporatisme social sera de même à base de Syndicalisme unique, tout en tendant à former une institution paritaire. Car, chaque fois qu'il s'agit de résoudre ensemble les problèmes politiques, économiques et moraux, on a recours à des formules de Corporatisme qui s'appuient toutes sur les mêmes principes fondamentaux : nationalisme, ordre, autorité — limitation de la concurrence et coordination de la production — fonction sociale de la propriété et du travail, avec la subordination des intérêts particuliers aux

intérêts supérieurs du Pays. Mais l'autoritarisme étatique est inversement proportionnel à l'autonomie corporative. Et il s'agit bien plus d'une évolution que d'une révolution, tandis que l'on rencontre des tendances étatistes et corporatives assez mal accordées.

D'autre part, la France s'évertue actuellement à se dégager d'une conjoncture de sous-production, alors que l'expérience Roosevelt (New Deal) se proposait des buts inverses. Pourtant la politique des Codes Industriels (instituée en juin 1933 et déclarée inconstitutionnelle par la Cour Suprême en 1935) signale à nos Comités d'Organisation les errements à éviter : paralysie de la production et rétablissement de monopoles. Les Codes ont en effet offert un abri pour retarder le développement des inventions et des fabrications nouvelles, et ont permis la substitution de certains intérêts collectifs à l'intérêt général.

Quant à l'Allemagne, elle témoigne du soutien que le régime politique doit apporter à la technique économique ; mais l'étatisme et l'autarcie n'y sont que des solutions transitoires, indispensables à la réalisation des fins suprêmes de la race. La structure économique répond au double souci de concerter l'application des plans quadriennaux et de décentraliser l'appui des activités économiques par des organismes intermédiaires qui se font contre-poids : les Groupes Professionnels et les Chambres Régionales qui relient les Cartels au Gouvernement. Dans une armature hiérarchisée et stratifiée, le courant descendant d'autorité l'emporte sur le courant ascendant de représentation ; car, si l'Etat s'est donné des organes consultatifs, son action s'en trouve plus encore prolongée par des organes d'exécution. Au reste, ces mandataires du pouvoir public que sont les Wirtschaftgruppen (analogues à nos Comités d'Organisation) soulagent les entreprises de leurs tâches administratives et guident leurs efforts techniques.

Bref, ici et là, les Pouvoirs Publics ont été contraints d'intervenir, puis d'intensifier leur contrôle ; mais la difficulté fondamentale est de donner des directives de démarrage, et ensuite, grâce à la vitesse acquise, de relâcher leur tutelle.

D'une part, il importe que l'administration résorbe son appui à toutes les activités quand cet effort devient trop onéreux pour les contribuables, alors même que les entreprises ont pris l'habitude de compter sur l'Etat. D'autre part se manifeste une tendance à décharger l'Etat des fonctions que les circonstances lui ont fait assumer et qui sont du ressort de l'initiative privée. Ainsi le point d'application de l'Economie Dirigée reste la collaboration des organismes économiques avec l'Etat, préliminaire d'une économie administrée par les professionnels. Par ailleurs, du fait qu'essentiellement les chefs d'entreprises sont intégrés dans l'organisation économique, les questions sociales sont réglées par tous les intéressés en marge de la conduite des activités industrielles et commerciales.

Les exemples étrangers de Corporatisme et de Dirigisme traduisent donc le rôle de promoteur et d'arbitre qui revient à l'Etat par renoncement au Libéralisme désordonné. Les méthodes similaires qui s'imposent partout pour se dégager de ses prolongements soulignent la solidarité des nations. Et l'on ouvre des perspectives vers les mêmes fins pour autant qu'on s'inspire d'un idéal communautaire. Mais nulle part n'a pu être mis sur pied un cadre économique d'un seul tenant : par des rajustements successifs, des réalisations progressives, on s'est écarté de ce qu'on prétendait instaurer. Il reste que, s'il n'en était ainsi, la Politique Economique abdiquerait devant l'impérieuse nécessité de la Vie qui ne demande pas seulement qu'on l'explique selon le Vrai, mais qui veut aussi qu'on l'organise conformément à l'Utile.

Partant de l'influence des groupements professionnels et des associations syndicales, les gouvernements les ont reconnus d'intérêt public en les rendant obligatoires pour les généraliser et les utiliser. A ce titre, ils se sont proposés d'imposer la coopération des divers éléments participant à la Production et au Travail, ainsi que la gestion de la Profession par elle-même selon les instructions de l'Etat.

Or, l'Administration a toujours dû faire appel au concours des intéressés compétents dans le cadre de la Profession. Tout en forçant les initiatives privées à s'adapter à l'Ordre nouveau, on veut préparer leur émancipation future quand

elles auront été éduquées dans le sens du bien général. Mais sortis de la crise pour tomber dans la guerre, les Pouvoirs Publics se sont réservés le droit d'intervenir par un contrôle rigoureux et de donner des directives aux organismes professionnels. Et ceux-ci voient leur autonomie limitée quant à leurs attributions réglementaires ; car des préoccupations relatives à des intérêts nationaux ne permettent pas encore de se borner à tracer les grandes lignes de leur action ; elles réclament au contraire une étatisation accentuée des éléments primordiaux de l'Economie : prix, répartition, débouchés. Cependant, les conditions de travail ont été améliorées par les contrats collectifs et les mesures sociales.

En dernière analyse, l'Organisation Professionnelle de tous les pays est restée sur le terrain économique une fonction du patronat qui résiste d'abord à se plier aux institutions mises autoritairement en place ; et finalement, quoique rendu responsable, il tend à perdre le goût du risque et le sens des initiatives. Parallèlement, l'Etat déborde son rôle politique pour s'immiscer de plus en plus dans le domaine de la Production et de la Distribution (voire de la Consommation), sans pouvoir suffisamment éviter la bureaucratie.

En contre-partie de cet empiètement, l'individu ne participe plus à la gestion des affaires publiques que dans la mesure où il exerce une certaine activité économique. La représentation professionnelle contribue désormais à rétablir le lien entre le Politique et l'Economique.

Enfin, tout changement économique et social soulève le même problème de fond : celui des élites et des cadres. Car toute organisation pose une question d'hommes bien plus que d'institutions. A tous les degrés de la hiérarchie, il faut une exécution disciplinée et un sens communautaire. Mais, en particulier dans les organes de direction et de contrôle, il faut des individualités capables de discerner avec compétence et désintéressement les dispositions valables, pour ensuite les mettre en œuvre avec foi.

Cela étant, l'Organisation Professionnelle s'insère parmi deux tendances majeures : l'Economie Dirigée qui canalise les idées de progrès du Libéralisme, et le Corporatisme qui canalise les idées de justice du Socialisme.

Et la France, en concevant à la lumière des expériences étrangères un régime conforme à son « climat », c'est-à-dire à ses besoins et à ses aspirations, se situe bien aujourd'hui à la croisée des chemins. Mais si l'Economie Dirigée paraît devoir être dépassée, les seules perspectives possibles s'affirment les suivantes : Corporatisme Social National - Ordre Economique International, qui auront à faire accepter leurs contraintes par une ère de prospérité et de paix, où le bon sens aura sa part.

Quoi qu'il en soit, l'Organisation Economique et Sociale qui se présente ne se sera pas instaurée bénévolement, sauf à considérer les bouleversements contemporains comme le coût d'un Libéralisme et d'un Socialisme qui ont conduit à un funeste abus de confiance.

*
**

L'objet de cette étude pourrait être de justifier cette proposition : « La loi du 16 août 1940, nouvel aspect du problème de l'économie dirigée ». Qu'est-ce à dire ? Par cette formule, nous aurions voulu marquer que l'Economie Dirigée apparaît sous un jour nouveau du fait que l'on attend d'elle d'autres résultats que ceux-là seuls qu'on lui accordait communément avant-guerre. Jusqu'alors, en effet, les démocraties n'avaient considéré la direction de l'économie que comme un pis-aller. Elle leur était imposée soit par l'évolution politique et les tendances directionnistes des autres nations, soit par la conjoncture économique et les réactions sociales intérieures.

Or, ce que l'on envisageait comme l'annonce de réformes insupportables ressemblait fort à un aveu d'impuissance du libéralisme. A telle enseigne que dans la mesure où l'Etat intervenait, c'était toujours sollicité par des intérêts particuliers en mauvaise posture ou par des revendications sociales insatisfaites. Sans insister sur la législation sociale qui s'est implantée à partir de 1936, le régime douanier en général et la réglementation vinicole en particulier ne témoignent guère d'un souci de politique économique éclairée et d'envergure.

Pourtant l'Office du blé et le Comité de surveillance des

prix ne consacrent pas la faillite d'un régime en soi, dont on n'a voulu prendre que les avantages sans en courir les risques. Un pseudo-libéralisme moderne ayant substitué la devise : « Tout laisser faire, ne rien laisser passer », le problème est alors devenu celui d'un désordre sans nom, fait de l'incohérence des mesures de circonstances et de la multiplication des interventions et des investigations.

Il reste que le Libéralisme, pratiquement, contient des germes d'interventionnisme, ne serait-ce que parce qu'il est terriblement exigeant, à tel point qu'on a recouru plus ou moins consciemment à des pratiques maladroites qui n'ont rien de libérales. Encore est-il qu'on ne faisait guère que de l'Economie « tripatouillée », parce qu'on s'en tenait à des velléités facultatives et dispersées pour protéger des situations compromises, à des solutions improvisées et désespérées en face de catastrophes imminentes (législation des loyers, 40 heures, Fonds d'égalisation des changes).

Or, en plus du discrédit prémonitoire qui entoure toute formule directionniste, on a tiré un verdict intransigeant contre les résultats curatifs de cette panacée qu'on condamnait d'après des expédients qui ne pouvaient amener le miracle escompté. Ainsi, l'opinion publique était en porte à faux quand elle voyait l'Economie Dirigée vouée à un échec inexorable et croyait au triomphe effectif du Libéralisme, alors qu'à une liberté de forme correspondait un étatisme de fond.

Aussi bien, il y avait parti-pris politique et préjugés économiques. Il y avait surtout indifférence intellectuelle et faiblesse morale.

C'est assez dire que l'Economie Dirigée exige un effort d'imaginatiton constructive, de décisions concrètes, de réalisations positives. Car il est des périodes où l'intelligence et la volonté cherchent autre chose qu'un système de facilité, qui engendre une folle bataille économique et douanière. Plutôt que de subir passivement — comme nécessaire à un équilibre qui tarde à s'instaurer — des secousses de plus en plus pénibles, il est des individus ou des communautés qui aspirent à un plan d'action réclamant autorité.

On conçoit que l'équilibre s'établirait automatiquement si la concurrence était absolue et le libre-échange intégral.

Mais ce libéralisme s'affirme comme une utopie dans la mesure où il implique des conditions et entraîne des conséquences que les particuliers, les groupements et les Etats n'acceptent pas volontiers. Il se peut donc qu'une Economie Dirigée et Organisée intervienne pour faire mieux jouer la loi de l'Offre et de la Demande, pour régler l'obéissance à l'injonction des prix, pour prévoir avant de produire, pour faciliter et régulariser la reprise des échanges internationaux reconnus indispensables. Et il reste que si l'autarcie se présente comme un effet du Dirigisme, celui-ci par contre est issu des méfaits et des désordres du Libéralisme.

Car il apparaît bien que les répercussions économiques de la Grande Guerre, marquées au sceau de la surproduction, ont politiquement obligé les gouvernements à intervenir pour susciter la reprise des activités industrielles et commerciales. Les Etats ont eu alors recours individuellement à des remèdes de fortune ou à des réformes de structure. Pris dans l'engrenage, ils ont renforcé les mesures adoptées par des dispositions autarciques, fonction les unes des autres, au regard de préoccupations égoïstes. Pour résorber le chômage, on s'est orienté également vers des dépenses d'armement, non productives dans le présent et destructrices dans l'avenir. De surcroît, l'absence de toute coordination internationale pour résoudre la complexité des données politiques et économiques appelait une nouvelle guerre qui s'est propagée pour ainsi dire logiquement.

Les formules d'Economie Dirigée vont avoir beau jeu à se justifier si elles parviennent à éviter le retour des secousses passées : car tout effort effectué pour sortir d'un régime de contingentements et de restrictions contient en germe des risques de surproduction future. Plus encore, après la période de l'expansion individualiste, ouverte par la technique du machinisme et close par les deux dernières guerres, doit venir la période statique de l'organisation mondiale, tendant à la juste répartition des matières premières, de la production et de la distribution des produits, en vue du bien-être de la plus grande partie du genre humain.

Les deux doctrines éminentes qui se sont affrontées au cours de l'ère capitaliste, sont le Libéralisme et le Socialisme.

Celui-ci se préoccupait de la Répartition, tandis que celui-là s'intéressait à la Production : logiquement, ils devaient en déduire, soit de la sous-consommation, soit de la surproduction, une explication des crises économiques, voire un remède aux conflits sociaux. Or l'Economie Dirigée inclut à la fois le sens de la productivité et un certain idéal communautaire. En cela, elle apparaît comme la résultante du Libéralisme et du Socialisme dont elle admet à la fois concurrence et organisation, initiative et contrôle, individualisme et association, liberté économique et discipline professionnelle, revendications et autoritarisme. Car l'intervention de l'Etat n'est requise que faute par les particuliers de vouloir déployer leur action suivant les injonctions de la nécessité, et dans la mesure où les individus ou groupes manquent d'envergure dans leurs tentatives (1).

Or, pratiquement, l'Economie Dirigée n'était acceptée que pour sortir d'une crise ou ne se concevait que pour gagner la guerre. A ces deux points de vue, le problème est aujourd'hui renversé. Il est même imprévu. En effet, alors qu'on s'attendait à résoudre soit une crise de surproduction, soit une crise de sous-consommation, la méthode d'action directionniste se voit en face d'une crise de sous-production (dont les causes sont il est vrai suffisamment définies). Evidemment, elle aura par la suite à prévoir et limiter les crises et de surproduction économique et de sous-consommation sociale. Mais actuellement, l'Economie Dirigée n'a pas à organiser l'obéissance à la baisse des prix en ramenant l'Offre au niveau que cette baisse impose par une réduction de la Production. Elle n'a pas non plus à favoriser la Demande en augmentant les salaires, comme l'autoriserait une consommation inassouvie qui se soumet à la hausse des prix, renonçant même au nécessaire ou dépensant même pour le superflu.

(1) Economie Dirigée, comme Socialisme et Corporatisme, est un pavillon qui a une grande circulation et couvre des marchandises diverses. Nous avons relevé dans la littérature économique les adjectifs suivants qui spécifient et nuancent les nombreuses acceptations du terme : protégée, contrôlée, consciente, éclairée, influencée, orientée, coordonnée, orchestrée, corrigée, surveillée, disciplinée, réglementée, ordonnée, interventionniste, directionniste, étatisée, étatique, autoritaire, dictatorial, totalitaire, autarcique, planée, planifiée, socialisée, associée, corporative, organisée.

Il faut au contraire, avec autorité et souplesse, adapter les besoins de la Consommation aux possibilités de la Production, et organiser le mécanisme des prix par un contrôle des revenus et une réglementation des échanges. Car cette phase de sous-production est accentuée par un phénomène de surconsommation : tous les revenus disponibles (commerciallement ou financièrement), dont certains sont accrus par la hausse des prix, se montrent à l'affût de ressources déficientes, et en potentiel de constitution de stocks. Il ne s'agit plus d'aménager l'opulence et la prospérité ; il s'agit d'organiser la pénurie et les privations, avant de songer à activer un retour au bien-être et à l'aisance. Et surtout l'intérêt général doit régner.

Cela étant, l'Economie Dirigée se propose de relever le pays d'un désastre (qui n'est pas que matériel). En d'autres termes, au lieu de se borner à faire démarrer une entreprise sur des bases neuves et saines, il faut reconstruire sur des ruines, en liquidant la faillite d'une idéologie économique et d'une démagogie politique. Au lieu de s'adresser à une économie progressivement dilatée par les besoins de la guerre, nous devons appliquer le dirigisme à une économie rapidement rétrécie par les conséquences de la défaite.

Car la guerre nous a conduits à adopter un régime d'Economie Dirigée dont nous n'avons su prévoir à temps ni les dispositifs ni les exigences. Et dès le début de cette expérience, on entre dans une phase d'amortissement de la Révolution Nationale, alors qu'on ne peut pratiquer qu'une Economie d'Armistice. Née empiriquement de la nécessité, l'Economie Dirigée qui prétendait seulement ne pas aller contre le progrès et la paix, se voit confier une tâche à laquelle elle n'était pas directement préparée.

Au demeurant, on ne peut négliger que les dernières décades du Capitalisme ont été marquées par une économie plus ou moins dirigée, tantôt par le Cartel, tantôt par l'Etat, tantôt par les deux.

Convient-il donc de faire table rase de toute l'expérience acquise, alors qu'il s'agit toujours de mettre de l'ordre dans les activités productives et distributives ?

A tout le moins, retenons du Libéralisme que la libre concurrence des non-syndiqués, des non-adhérents ruine les

efforts de ceux qui tentent d'organiser la Profession : syndicats privés, ententes volontaires, conventions collectives facultatives n'ont pu réussir, au même titre qu'il a fallu rendre obligatoires les Caisses de Compensation et les Assurances Sociales. Il importe donc que les corps professionnels soient érigés en corps publics uniques, auxquels se trouvent soumises toutes les entreprises pour participer aux mêmes avantages et aux mêmes charges.

Du Socialisme rappelons les erreurs : il est vain d'augmenter les moyens d'achat si l'on ne développe pas en même temps le volume de la production destinée aux biens de consommation. Car dans ce cas on recourt implicitement à l'inflation pour accroître les revenus nominaux : et partant le mécanisme se trouve enrayé par la hausse des prix.

Enfin, acceptons de l'Economie Dirigée sa conception d'une formule mixte d'étatisme et d'autonomie : organisation des professions par elles-mêmes sous l'impulsion et le contrôle des Pouvoirs Publics. Entérinons aussi de ce compromis d'autorité et de liberté qu'il nécessite une période passagère où l'Etat doit imposer ses directives pour intensifier l'éducation professionnelle au regard de l'intérêt général... ou des conflits internationaux.

Mais, à tout prendre, il importe de restaurer la valeur de la liberté humaine dans le cadre d'un équilibre organisé à partir du déterminisme social.

Et le rôle de l'Etat reste d'agir pour que la concurrence ne disparaisse pas et pour obtenir qu'en fin de compte les initiatives puissent subsister efficacement.

Sans prétendre innover ni se contenter d'improviser, mais tenant compte des enseignements des faits et des expériences étrangères, il y a lieu de frayer la voie au Corporatisme par une Economie Dirigée à base d'Organisation Professionnelle.

*
**

En juillet 1940, la première réaction a été conforme aux traditions d'un peuple qui a fait la Révolution de 1789 : « Il y a lieu de réviser la constitution ». C'est l'objet d'actes constitutionnels qui resteront en vigueur jusqu'à ce qu'une nouvelle constitution (que tient prête la troisième commission

du Conseil National) soit donnée au pays, ce qui ne saurait advenir avant la paix.

Ensuite, vu les conditions de la situation nouvelle, il y a lieu de réorganiser l'Economie. C'est l'objet de la loi du 16 août 1940 qui instaure une Organisation Professionnelle, précisée par des décrets particuliers, mais qui ne saurait être que provisoire en attendant que la Charte de la Production (à laquelle travaille la Commission de l'Organisation Economique) puisse être appliquée à partir des résultats acquis.

Enfin, dans le prolongement du Politique et de l'Economique, il y a lieu d'harmoniser les rapports sociaux. C'est l'objet de la Charte du Travail du 4 octobre 1941, dont les modalités d'application (étudiées par le Conseil Supérieur de la Charte du Travail) ne sauraient être mises en pratique que progressivement.

Il restera à raccorder l'Economie et le Social pour les intégrer dans le nouvel ordre Politique.

Mais notons déjà ce processus et cette progression. Avec le temps, des bases de plus en plus larges et solides ont été posées : après avoir paré au plus impératif qui réclamait juridiquement un pouvoir politique rénové, la nécessité pressante a imposé une structure réaliste et disciplinée pour aider à la reprise de l'activité économique. Puis il a fallu se préoccuper d'engendrer des réformes sociales à base de collaboration professionnelle. Si toutes ces reconstructions préjugent de l'esprit du pays, et en particulier l'engagent dans l'Economie Dirigée, les normes s'en stabilisent au fur et à mesure qu'elles sont moins improvisées, plus détaillées. Il reste à les coordonner en les réalisant.

Voilà donc la position du Gouvernement engagée, l'expérience tentée. Certes, les circonstances défavorables qui président aux applications de la loi du 16 août 1940 font courir un risque d'échec brutal à cette formule empirique. Pourtant, il apparaît bien que, mise en pénitence à l'instar de la vie politique, la vie économique se soumet bon gré mal gré à ce régime étatiste. La consécration de ce dernier s'impose sur le coup et contient implicitement un chef d'accusation contre le régime libéral dont il reste à ne pas méconnaître les fautes ni les bienfaits.

Notre dessein n'est pas de saper systématiquement ce « mouvement » encore en plein développement par une critique juridique serrée d'un des piliers de la nouvelle Politique Economique : l'Organisation Professionnelle. Laissons ce soin à des juristes intransigeants, qui, de leur tour d'ivoire, se refusent à accepter un nouvel état de choses. Ce n'est pas que nous fermions les yeux sur les erreurs, ou les contradictions, ou les insuffisances. Ce n'est pas non plus que nous voulions chanter à tout prix les louanges des principes et des réalisations. Mais nous tendrons à faire une étude économique positive (qui aura touché à la pratique dans ces aspects théoriques) d'une des principales manifestations des réformes recherchées par le Gouvernement.

C'est dire que nous ne prétendons pas non plus élaborer une synthèse constructive des règles de Droit public et des données structurelles de ces organismes qui se présentent comme un lien, une collaboration entre les entreprises et l'administration par l'intermédiaire des Comités d'Organisation Professionnelle institués par la loi du 16 août 1940.

A tous égards, le problème reste d'ordre économique. Il s'agit essentiellement de concilier les différents intérêts en présence et de hiérarchiser les besoins en face des possibilités de la conjoncture actuelle. Pourtant il ne faut pas perdre de vue la nécessité de préparer un retour à la paix, qui d'elle-même ne permettra pas un renouveau du Libéralisme sauveur, ni n'autorisera l'évolution fatale du Socialisme.

Si notre propos n'est pas de faire œuvre de juriste théoricien, notre prétention ne saurait être de faire œuvre d'économiste technicien. Nous voudrions seulement aborder l'examen de la loi du 16 août 1940 dans un esprit de découverte, c'est-à-dire en nous mettant dans l'ambiance qui a présidé à l'évolution des faits et des conceptions. Ce sera nous placer objectivement devant les difficultés de présentation, d'adaptation et de mise en route d'une formule qui s'expérimente.

Car on a d'abord senti le besoin de trouver une formule peut-être empirique, mais réactive au premier chef, et rompant avec une longue tradition. Puis, lorsqu'on a été contraint de procéder par retouches et ajustements successifs aux corrections qu'imposait l'expérience pratique, il a fallu faire appel à des directives intellectuelles en rapport avec une

pensée économique. On s'est alors avisé qu'on faisait de l'Economie Dirigée, et qu'on ne pouvait se contenter d'expédients. La loi du 16 août 1940, en effet, propose une solution de fortune et dispose une méthode d'attente. Elle porte la marque d'un étatisme économique et annonce un interventionnisme social.

Plan. — Dans la mesure où nous préciserons les caractéristiques de notre Economie Dirigée dans ses sources, ses modalités, ses fins, nous aborderons les Comités d'Organisation de l'extérieur en quelque sorte. L'Etat, après s'être aperçu que les organismes prévus ne seraient pas à la mesure de la tâche prédominante de Répartition, les a mis à son service pour pratiquer une politique de direction économique. A ce titre, les Pouvoirs Publics ont fait appel aux Comités d'Organisation, pour appuyer leur œuvre de Répartition par le maintien des prix, l'aménagement des activités industrielles et commerciales et le financement de la Production.

Par ailleurs, les Comités d'Organisation demandent à être présentés dans leur dispositif interne. Non sans heurts, les Comités ont pris pied dans le dispositif économique et sont entrés en action. Au gré des nécessités et des possibilités de fait, ils se sont efforcés de prendre conscience des conditions d'application de leurs fonctions. Pour justifier leur mission, qui n'est pas qu'administrative, mais au moins technique, il leur revient de dépasser les prémices d'une Organisation Professionnelle qui subsistera après la pénurie des temps présents.

C'est dans ces perspectives que nous entreprenons cet ouvrage, dont les grandes lignes se rapportent à l'Œuvre de l'Etat et aux Comités d'Organisation.

PREMIÈRE PARTIE

L'Œuvre de l'Etat

CHAPITRE PREMIER

Bilan de Départ

On sait quelle était la situation de l'industrie en France au lendemain de la Défaite. L'exposé des motifs de la loi du 16 août 1940 retient essentiellement l'arrêt des fabrications d'armement, la séparation du territoire en deux zones et la suspension du commerce extérieur.

A ces circonstances de répercussion économique s'ajoutent des données générales et particulières : occupation et les charges qu'elle comporte, blocus et les restrictions qu'il impose ; d'où la perte de débouchés et la réduction des importations, ainsi que la modification des mouvements commerciaux et financiers ; ruines et destructions, réadaptation des usines aux conditions nouvelles créées par l'armistice, pénurie de matières premières, réduction des moyens de transports, perte ou absence d'élites avec deux guerres en 25 ans, manque de main-d'œuvre spécialisée et de compétences, mais aussi chômage, migration vers les campagnes et l'étranger, dispersion du personnel, du matériel et des stocks, dislocation des finances publiques et inflation de guerre. A cette conjoncture défavorable, s'ajoutaient une opinion publique

indécise, un état de crise politique, tous deux subordonnés à un avenir incertain, indistinct, quand le monde entier était en lutte pour le maintien d'un état de fait ou pour généraliser une révolution de structure.

Pourtant, on ressentait le besoin de modifier le cadre général dans lequel évoluaient les entreprises industrielles et commerciales, les actions individuelles et collectives, par une Politique Economique revivifiée où seraient restaurés les principes d'autorité d'abord, de représentation ensuite.

Plus largement, il s'agissait de redresser la confiance morale, de maintenir l'ordre social et d'instituer une direction économique. En particulier, et sans préjuger du régime définitif à venir, il était indiscutable qu'à tout le moins momentanément il fallait organiser la reprise de l'Economie du pays. Sinon on courait à l'anarchie, économique d'abord, sociale ensuite, politique enfin. Autrement dit, c'en était fini du Libéralisme Individualiste (pour autant qu'il régnait encore). Quant au Capitalisme, il devait s'accorder au Bien Commun qui s'imposait comme le remède majeur.

Ce n'est pas tellement d'ailleurs qu'il soit « vain d'attendre l'adaptation ainsi indispensable du libre jeu des intérêts en présence » comme l'affirme l'exposé des motifs de la Loi du 16 Août 1940. Mais si tant est qu'il soit dangereux de s'en remettre au Libéralisme pour retrouver l'équilibre, il reste essentiellement que le Libéralisme ne peut plus jouer, ne veut plus jouer, ne doit plus jouer.

En effet, dans le régime libéral, l'équilibre économique intérieur se fait automatiquement par le mécanisme des prix. Or, pour des raisons extrinsèques aux entreprises, la liberté de production se voit bridée, avec son incidence sur les facteurs de distribution et de consommation. Quant aux courants d'échanges extérieurs, les possibilités de communications maritimes et de mouvements de devises suffisent à les émasculer.

D'autre part, nous sommes en économie d'armistice, et dans ce cas la doctrine libérale peut se récuser, car on comprendra qu'elle ne prétende plus qu'en laissant chacun libre d'obéir à des motifs d'intérêt personnel, les lois économiques naturelles établiront un ordre spontané des choses, et que cet ordre sera meilleur que tous ceux qu'on pourrait songer à

instituer par voie d'autorité. En effet elle n'a pas envisagé le problème sous l'angle actuel, et pratiquement, non seulement on la met dans la position la plus périlleuse, mais on lui retire, qu'on le veuille ou non, tout ce qu'elle réclame pour s'appliquer avec un minimum d'efficacité.

Dans cette perspective, on doit noter que nous sortons d'une économie de guerre qui avait elle-même succédé à une Economie Mixte, en sorte qu'il est trop tard pour revenir en arrière. En outre, la conjoncture contemporaine est entraînée par la vitesse acquise, au même titre que le régime libéral avait certes dû son déclin à son coût trop élevé, mais aussi à la nécessité d'embrayer sur le régime des pays voisins.

Toutes choses étant, il reste vrai que le Libéralisme ne doit plus jouer. Essentiellement, le mécanisme doit être modifié en fonction des données exceptionnelles de l'activité économique qui repose aujourd'hui sur un tarissement de la production qui doit être ordonnée à une consommation contingente. Or le jeu capitaliste aurait conduit à une concurrence des consommateurs sur le marché telle que les plus avantagés par la fortune ou par les biens auraient amené, à la faveur de la hausse verticale des prix ou d'un accaparement en vue du troc, une inégalité intolérable dans les satisfactions, allant jusqu'à l'élimination de nombreux individus du marché (sans compter une perte de substance des épargnes, forme de décapitalisation des plus funestes et qui ne serait peut-être qu'un changement de mains).

Bref, il en résulterait un désordre économique dont on peut d'autant moins courir le risque que l'ampleur de ses répercussions serait accrue, accélérée par les difficultés de ravitaillement où les préoccupations privées sont farouches, alors que le sens de l'intérêt général doit se voir tout rapporter.

En d'autres termes, pour procurer à chacun le moyen de vivre avant que toutes les matières premières ne puissent être obtenues et les biens consommables accrus, l'autorité publique, seule qualifiée et responsable, doit rapidement coordonner et diriger la reconstruction économique, ce qui revient à éviter tout gaspillage et préparer l'avenir.

Pour ce faire, il faut réglementer les prix, et de part et d'autre organiser la production et rationner la consommation. Le problème est entier en effet, et ne souffre pas de

solutions partielles. Il est complexe aussi : il s'agit de tirer le meilleur parti de la production pour utiliser au plus, sinon au mieux, la main-d'œuvre nationale; il s'agit de faciliter les initiatives heureuses et de freiner les desseins spéculatifs, pour provoquer ou favoriser la reprise. Une question de répartition se pose au départ et à la fin du circuit industriel et commercial, au même titre que le travail en permettant de gagner sa vie, c'est-à-dire de « consommer » des « produits » est en quelque sorte le lieu géométrique de l'articulation économique.

La Trésorerie Publique, harcelée de tous côtés, se trouve à l'étroit; et il faut entamer des négociations avec les autorités occupantes, en leur représentant les conditions fondamentales de notre vitalité industrielle. Et il importe de reconnaître une priorité à certaines fabrications d'intérêt majeur, de régler les transports privés et publics, de promouvoir de nouvelles productions, de limiter l'emploi du combustible et de la force motrice, de canaliser les courants commerciaux, de développer l'agriculture et d'organiser le ravitaillement.

Pour éviter un bouleversement général, il convient de tout animer avec vigueur et sagacité. Il n'y a que les pouvoirs publics qui, s'ils ne sont pas les seuls à en prendre conscience, puissent pourtant se charger de tout reconstruire harmonieusement avec le moins de secousses possibles et sans fissures, en opérant les adaptations, les améliorations, les réformes que l'on sait nécessaires socialement, et possibles économiquement.

Au lieu de pouvoir procéder par paliers, il faut passer de plain-pied du circuit anglo-saxon au bloc européen et s'insérer sans plus tarder dans le mouvement directionniste, risquant ainsi de heurter de front des habitudes, des traditions, des routines profondément ancrées. Il faut remplir à un rythme accéléré la tâche que d'autres pays plus disciplinés ont accomplie en plusieurs années.

Au demeurant, l'organisation nouvelle se fera selon des directives successives qui ne seront pas toutes à l'opposé de celles qui ont été suivies jusqu'alors. Il convient en effet dans le cadre de la production de substituer à la cartellisation ressentie comme nécessaire (mais par des intérêts privés) une organisation professionnelle soumise à la tutelle de

l'Etat en attendant que la tradition fasse loi. Et d'autre part, dans le cadre de cette organisation professionnelle, il faut insérer, en les mettant au point, les institutions de répartition déjà ébauchées et réalisées avec la guerre.

Ce faisant, il reste qu'une intervention directe de l'Etat est indispensable, ne serait-ce que momentanément. Et cet étatisme se justifie pour deux raisons : premièrement, nous continuons de subir la loi de la guerre qui se poursuit autour de nous, ce qui exige une forte concentration de l'autorité, une utilisation parcimonieuse des richesses et des énergies disponibles, et une subordination de toutes les activités à la conjoncture nationale. Deuxième raison : il n'est pas facile de passer d'emblée d'une économie libérale à une économie réellement politique et sociale, parce que le climat psychologique de certains milieux professionnels est encore imprégné de la loi exclusive du profit et des autres impératifs libéraux. Là des moyens de pression et de contrôle s'imposent pour soumettre au Bien Commun un individualisme forcené ou aveugle.

Autrement dit, si la France tient à la vie, elle doit faire honneur à son Histoire. Sans remonter loin dans le passé, n'a-t-elle pas connu deux belles périodes : de développement économique sous le Second Empire, de grandeur politique après 1871 ? Ainsi on ne perd de vue cette interférence du climat politique et de l'état économique; ils prennent leurs sources en effet sur le plan moral, et de surcroît confluent dans le domaine social.

A telle enseigne que la loi du 16 août 1940 est présentée comme indispensable pour assurer une organisation du travail à des centaines de milliers d'ouvriers. Ainsi les préoccupations sociales restent proches. Mais l'activité économique est organisée la première parce qu'il faut parer au plus pressé. Il reste encore à apporter des solutions aux problèmes sociaux (après les avoir posés), et à élaborer une charte des rapports entre travailleurs; celle-ci peut attendre et gagnera à être longuement mûrie, ne souffrant pas l'empirisme. On laisse volontairement de côté l'aspect social pour prendre les mesures urgentes d'ordre économique qu'impose la paralysie de la production. On ne fait qu'effleurer la question de l'emploi de la main-d'œuvre en face de l'angoissante extension du chômage.

Essentiellement, on règle la production des professions en intégrant les chefs d'entreprises dans une organisation obligatoire et dirigée. La classe ouvrière est à la fois directement intéressée dans la mesure où l'on cherche à lui procurer du travail, mais ses intérêts moins immédiats sont négligés quand on n'associe pas directement le social et l'économique.

*
* *

En face de l'œuvre à accomplir, et dont les modalités se préciseraient au fur et à mesure des applications, quel ordre instaurer ?

Autarcie ? Dirigisme ? Corporatisme ?

A vrai dire il n'y avait pas le choix. Pour la reprise, l'Economie Dirigée était la seule formule à envisager. Il en découle les points suivants : l'autarcie était subie, le dirigisme admis, le corporatisme prôné. C'est là l'essentiel du climat dans lequel se développe la loi du 16 août 1940. Donc, l'autarcie étant donnée, on entre dans l'économie dirigée avec des tendances corporatives. Et c'est à l'Etat de mener le jeu pour pallier la sous-production et adapter le Capitalisme libéral. Or, si l'esprit public n'est pas disposé psychologiquement, le personnel administratif n'est pas préparé économiquement.

On ne pouvait laisser aux entreprises le soin d'organiser leurs activités privées, parce que les notions de dignité et de discipline professionnelles, subordonnées à l'intérêt public, n'étaient pas généralisées. Mais le Gouvernement de son côté ne disposait pas d'échelons suffisamment compétents ou nombreux pour réaliser techniquement un système étatiste qu'il instituait dans des perspectives de corporatisme encore confuses.

Du jour au lendemain, l'administration française — qui jusqu'alors ne remplissait guère d'autre mission que d'assurer la sécurité intérieure et extérieure du pays, d'établir et de percevoir l'impôt et de procéder aux grands travaux, — devait interdire, recenser, promouvoir, acheter, dans le cadre de l'Economie Générale. Or elle n'était ni formée pour diriger, ni outillée pour prendre des solutions immédiates, concrètes, positives. Consciente de la nécessité d'un renouveau, elle a senti qu'elle ne pouvait pas le prendre directement en char-

ge, qu'elle n'était pas à la mesure des circonstances. Il n'est pour s'en persuader que de tirer de l'oubli où il est rapidement tombé le Haut Commissariat à la Reconstruction Nationale créé en juillet 1940.

L'administration qui ignorait à peu près tout des questions qu'elle allait avoir à régler, ayant compris son ignorance et son impuissance, dut se résoudre à faire appel à la Profession pour collaborer avec elle dans sa mission. On sauvait d'ailleurs la face : il n'était pas tant question d'avoir besoin de consulter les intéressés que de leur concéder l'organisation détaillée de leurs activités, sous l'orientation des pouvoirs publics incarnant des intérêts supérieurs.

Ainsi on ménageait les susceptibilités et on faisait preuve de sens tactique pour faire accepter certains sacrifices et prévenir les réactions. D'ailleurs, le législateur dans l'exposé des motifs de la loi du 16 août 1940 s'excuse de cette discipline imposée à la communauté productive (1), et se justifie de son œuvre qui n'a qu'un caractère d'attente, et qui au surplus ne saurait qu'être utile et conforme aux circonstances actuelles, comme aux aspirations et aux différents intérêts particuliers.

En dehors de ces préoccupations utilitaires, il apparaissait qu'une politique fondée sur la Profession pouvait restaurer dans l'industrie et le commerce le sens déchu de l'effort et de la solidarité.

Par conséquent, moitié par nécessité, moitié par vocation, le Gouvernement s'est engagé dans la voie d'une liaison étroite avec les professions, qui s'est concrétisée par la loi du 16 août 1940 sur les Comités d'Organisation Professionnelle.

Pour réaliser la synthèse de l'intérêt public et de l'initiative privée, il était nécessaire d'interposer entre l'industrie, le commerce, l'agriculture et l'Etat des organismes composés de professionnels compétents, et encadrés par l'administration. Ces organismes étaient en effet seuls en mesure de transposer sur le plan technique les directives gouvernementales. Ils

(1) « L'on ne saurait se fier à un effort d'organisation laissé à la libre initiative des intéressés. Quelque puisse être la bonne volonté de ces derniers, leurs possibilités sont sans commune mesure avec les problèmes à résoudre. Une stricte discipline doit seule dominer les activités industrielles. Seul l'Etat dispose de moyens d'action et d'autorité immédiatement efficaces. Il se doit d'agir énergiquement et sans délai. »

étaient seuls en mesure d'effectuer un contrôle et de provoquer de la part de l'administration les sanctions nécessaires, à condition de ne pas détourner leurs pouvoirs et que les Ordres juridiques particuliers issus de leur réglementation autonome s'intègrent dans l'intérêt national.

Au demeurant, il ne pouvait être question de planisme, d'une part parce que l'urgence de la situation à régler ne laissait pas le temps de prendre en considération les données détaillées du problème (d'autant plus qu'elles étaient en grande partie modifiées), d'autre part parce que l'évolution des conditions politiques était trop incertaine pour permettre la construction d'une économie d'avenir (d'autant plus qu'elle restait soumise à une conjoncture tourmentée).

Ainsi, comme solution au problème de la conciliation des intérêts économiques entre eux, et des rapports de l'économie avec l'Etat, on a proposé un système de professions organisées, où l'Etat fait appel pour le mettre en place au concours d'éléments patronaux responsables.

Dans cette perspective, on ne déborde pas l'Economie Mixte qu'on avait déjà entamée sans quitter le Libéralisme, car on ne pratique point pour autant un dirigisme intégral.

Au reste, la loi du 16 août 1940 procède plus d'une conception étatiste qu'elle n'institue des organismes du type corporatif, car elle relève assurément d'une forme d'économie dirigée. Elle a surtout pour but de constituer des intermédiaires par lesquels l'autorité gouvernementale pourra s'exercer sur la production dont l'incidence s'étend à toute la vie du pays. A ce point de vue, si on ne postule plus avec les libéraux que la somme des intérêts particuliers représentent l'intérêt général, on maintient que le bien commun résulte de la coordination des intérêts propres aux producteurs, aux travailleurs, et aux consommateurs, intérêts qu'il importe de hiérarchiser et d'équilibrer dans le temps et dans l'espace.

CHAPITRE II

Présentation de la Loi du 16 Août 1940

Pour présenter la loi du 16 août 1940, il convient de l'examiner dans sa teneur, puis d'annoncer l'application de ses dispositions, avant de la situer politiquement.

La loi du 16 août 1940 (1) est parue au *Journal Officiel* du 18 août (et rectificatif au *J. O.* du 14 septembre) sous le titre : « Loi sur l'Organisation Provisoire de la Production Industrielle ». Elle comportait 10 articles, précédés d'un exposé des motifs d'une certaine envergure.

On ne peut pas ne pas être frappé par les termes restrictifs, limitatifs, employés pour définir l'objet de cette loi : « Organisation Provisoire » d'une part, « Production Industrielle » d'autre part (ceci dit, parce qu'on attribue à cette organisation, qu'on croit être le régime de l'avenir, des maux qui ne ressortissent pas à la seule Production Industrielle). D'ailleurs, le rapport préliminaire au Chef de l'Etat laissait entendre qu'il ne s'agissait que de donner aux industriels « une organisation provisoire permettant de tirer immédiatement le meilleur parti des éléments de la situation présente ». On affirmait le caractère d'attente et d'empirisme de la formule proposée.

Par conséquent, il n'est pas encore question d'organiser la production dans son ensemble, encore moins de construire un nouveau système économique. On ne peut prétendre qu'apporter un cadre partiel à la réalité qui est en cours d'adaptation aux circonstances politiques et économiques, et des solutions temporaires aux problèmes concrets qui se posent impérieusement pour le moment dans le domaine de la production industrielle.

Selon sa position, ses préjugés ou ses intérêts, on a interprété différemment le mot « provisoire », mot qu'aussi bien on n'est guère habitué à rencontrer en matière législative :

(1) Le texte en est reproduit en annexe.

les uns y ont vu une mesure passagère (et qu'ils n'admettaient pas forcément parce que libéraux) en attendant que les événements permettent un retour au capitalisme antérieur. Les autres, à l'opposé, y ont vu une mesure indispensable (et qu'ils jugeaient trop timide parce que dirigistes) pour l'instauration d'un nouveau régime où la liberté individuelle ne pouvait plus avoir cours.

En fait il apparaît bien qu'il s'agit d'une « mesure de transition vers un état de choses plus durable » ; et aujourd'hui la loi du 16 août 1940 se conçoit comme un instrument, un facteur d'une économie dont il reste à doter le pays pour une nouvelle ère, ou plutôt comme un prélude, un premier pas à franchir pour aller vers une forme de Corporatisme qu'une charte du travail doit contribuer à aménager.

Par conséquent, il y aura lieu de mettre au point progressivement ce régime économique, de modifier les dispositions législatives en les adaptant et les complétant, notamment par la représentation effective de tous éléments intéressés à la production.

*
* *

La loi du 16 août 1940 a essentiellement amené la création des *Comités d'organisation* qui devaient élaborer la politique économique des Professions à régir, dans le but de renforcer la fonction de Production devenue un service public. Elle ne prend appui sur aucune autre disposition législative. La cause en est que les dispositions de la loi concernant l'organisation provisoire de la production industrielle représentent un effort positif de redressement économique, qui rompt avec les cadres antérieurs pour repartir sur des bases réformées. La conséquence en est que l'objet de ce statut temporaire de notre économie est traité directement, ce qui ajoute à l'impression de clarté que dégage le texte. Nous verrons cependant que la loi du 16 août 1940 est entrée en contact avec des institutions nouvelles qui, conjointement avec elle, sont des appareils du régime d'Economie Dirigée; mais elle est entrée également en contact avec certaines institutions du régime antérieur, plus ou moins libéral.

Nous avons dit que cette loi sur l'Organisation Profession-

nelle se plaçait essentiellement sur le terrain *économique*. C'est ce que confirme l'article 1^{er} de la loi qui, en décidant la dissolution prochaine des groupements généraux rassemblant à l'échelle nationale les organisations patronales et ouvrières, annihile les potentiels capables d'entraver l'application de son œuvre. Ainsi se trouve engagée la nouvelle politique économique qui dans les conditions actuelles ne peut être alourdie, dissipée par des préoccupations qui ne se rapportent pas directement à la reprise de l'économie pas plus qu'elle n'est déjà en mesure de régler les rapports sociaux. A telle enseigne que l'Economie Dirigée ne pouvant s'établir et fonctionner dans une atmosphère cristallisée de luttes de classes, la Confédération Générale du Patronat Français et la Confédération Générale du Travail, champions implicites des traditionnels conflits sociaux, voire politiques, seront dissous. Mais la Confédération Générale de l'Artisanat subsistera (l'article premier de la loi du 16 août 1940 visait les organisations professionnelles « patronales et ouvrières » à l'échelle nationale). En plus de la C. G. P. F. et de la C. G. T., les trois décrets du 9 novembre 1940 (*J. O.* du 12 novembre) ont prononcé la dissolution de la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, de la Confédération des Syndicats Professionnels Français ainsi que du Comité des Houillères et du Comité des Forges (1).

En effet, pour être en mesure de diriger souverainement la production industrielle, le Gouvernement doit commencer par la soustraire à l'action des groupements professionnels. Il doit soustraire la détermination des conditions du travail à l'action concertée des groupements de salariés; il doit aussi dégager l'organisation de la production et la réglementation de la concurrence de l'action des ententes de producteurs.

Plutôt que d'interdire toute association d'intérêts, la loi du 16 août 1940 maintient le principe de la liberté des mouvements professionnels, mais prend des mesures propres à limiter leur activité ou leur efficacité si « leur caractère d'organismes de superposition se révèle incompatible avec la disci-

(1) Un quatrième décret en date du 17 juillet 1941 a dissous le Centre d'Etudes et d'Action pour la Défense des Entreprises commerciales et industrielles moyennes.

plaine ou la rapidité des décisions prises » comme l'annonçait l'exposé des motifs.

Dans cet ordre d'idées, le Gouvernement se réserve le droit de décider du sort des Syndicats et Unions de Syndicats dont l'activité se révélerait nuisible au bon fonctionnement d'une branche d'activité ou incompatible avec l'organisation instituée. La loi du 21 mars 1884 sur les Syndicats n'est donc pas en principe abrogée : elle est mise en veilleuse, en attendant qu'une Charte du Travail soit proposée et appliquée. Et il n'y aura que quelques cas de dissolution de groupements syndicaux dont les biens seront dévolus aux Comités d'organisation intéressés en l'occurrence (1). Mais les organisations syndicales locales ou départementales fédérées à l'échelon régional subsistent avec la tolérance du Gouvernement qui peut les dissoudre discrétionnairement par décret.

En outre, l'article 72 de la loi du 4 octobre 1941 (dite Charte du Travail) a décidé que la capacité civile des Groupements syndicaux serait limitée aux actes de simple administration, en attendant qu'un décret statue sur leur dissolution ou leur intégration dans la nouvelle organisation professionnelle, entraînant la dévolution de leurs biens aux organismes prévus par la loi.

Par ailleurs, les ententes continuent d'exister juridiquement à titre d'accords privés et sont soumises comme les Syndicats au contrôle des nouveaux organismes officiels qui peuvent se faire communiquer toutes les décisions et tous les documents des organisations patronales. Nous aurons à voir s'il a été fait table rase du syndicalisme et des ententes.

Le problème étant élagué, l'article 2 de la loi du 16 août 1940 s'attaque à la tâche fondamentale et renferme la charpente de l'édifice économique rénové. Les premiers mots traduisent bien l'esprit qui a présidé à l'élaboration de cette loi. C'est en effet « à titre provisoire » qu'il est prévu que partout où cela se révélera « nécessaire », des Comités d'organisation

(1) Cinq décrets successifs ont dissous les huit Chambres syndicales de la branche cinématographique (10 avril 1941), le Syndicat des Détaillants en chaussures des Alpes-Maritimes et de la Côte-d'Azur (15 avril), l'Association Syndicale Professionnelle des Fabricants de la Maroquinerie (30 mai), la Chambre syndicale de la Motoculture (18 juillet), et l'Union Syndicale des cafetiers, limonadiers et débitants de boissons du Loir-et-Cher (6 août).

pourront être créés. Le Gouvernement possède en la matière une liberté discrétionnaire et le Conseil d'Etat se refuserait à sanctionner cette question d'opportunité (1).

Puis vient l'énoncé des fonctions confiées à ces futurs Comités. La structure de l'organisation professionnelle se précise : il s'agit sous l'autorité du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail (aujourd'hui du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle) de diriger l'Economie de chaque branche d'activité industrielle, « ou commerciale » ajoute le texte alors que le titre de la loi ne visait en principe que la production industrielle (2). L'application de la loi du 16 août 1940 pourra donc être fort étendue. Aussi bien cela paraît indispensable si l'on veut coordonner les intérêts et orienter les activités pour faire œuvre d'ensemble.

A ce titre, la formule adoptée repose sur le souci de placer les fonctions de la Production sous la direction d'une autorité supérieure et efficace, mais aussi d'associer étroitement dans cette direction les représentants des pouvoirs publics et les représentants patronaux des professions.

Dans l'esprit où nous avons conçu cette étude, il suffit ici de rapporter que les six points prévus par l'article 2 de la loi du 16 août 1940 déterminent alternativement les tâches restrictives et constructives dévolues aux Comités d'Organisation. Ainsi se dégage le pouvoir réglementaire de ces Etablissements publics à créer, le surplus de la loi en précisant l'exercice sous le contrôle du Gouvernement et avec des moyens de coercition, ce qui correspond au double aspect des Comités : instruments d'exécution pour assurer l'application des directives de l'Etat, et organismes tuteurs pour organiser les Professions sur le plan économique.

* *

Sans aller plus loin dans l'examen de la loi du 16 août, retenons les premiers termes de son article 2 : « A titre pro-

(1) Aux termes de l'article 9 de la Loi du 16 Août 1940, le champ d'application de la Loi du 16 Août n'est pas limité à la Production Industrielle, mais peut s'étendre aux diverses branches d'activités du ressort des départements ministériels suivants : Vice-Présidence du Conseil, Finances, Agriculture, Communications, Instruction Publique, Guerre, Marine, Aviation (seul le Secrétaire d'Etat à la Guerre n'a pas eu recours aux pouvoirs qui lui étaient ainsi dévolus).

(2) De plus, la création de nombreux Comités « de l'industrie et du commerce de... » ne paraît pas répondre exactement à la lettre de la Loi.

visoire et jusqu'à l'établissement du cadre définitif de l'organisation professionnelle il sera créé... » D'ailleurs l'exposé des motifs situait déjà bien la Charte provisoire de la Production dans sa portée relative : « Un projet d'organisation professionnelle a d'ores et déjà été mis à l'étude. Il prévoit que la direction des différentes branches de l'activité économique sera assurée par la collaboration des représentants qualifiés des employeurs et des salariés. Mais la mise au point de ce projet exige un délai de quelques semaines. Il est des industries pour lesquelles ce délai est encore trop long... » Quoiqu'il semble nettement qu'on se soit installé dans ce régime transitoire et momentané, la loi s'annonce suffisamment comme n'ayant pas voulu faire œuvre de longue haleine et ne prétend s'en remettre qu'à un système pragmatique.

Il convient en effet de rappeler que le pays commence alors à peine à se ressaisir, à réaliser une défaite nullement envisagée et à prendre conscience des conditions d'armistice. L'avenir reste indistinct. La guerre se poursuivant autour et à partir de la France, les 3/5 du pays demeurent occupés et le blocus va se faire sentir; déjà le ravitaillement devient critique.

Le nouveau Gouvernement, dans un climat d'incertitude politique, prend en mains le redressement de la Nation. Il faut d'abord connaître les possibilités et les modalités de la vie économique, puis coordonner les activités et les efforts dispersés, toutes conditions que ne facilitent guère l'exode et le fractionnement du pays en zones. On entre dans une période de difficultés et de tâtonnements, les tendances libérales subsistant parallèlement à un besoin foncier de restauration et d'organisation.

Cependant aucune solution d'ensemble n'a été mûrie, tandis que l'Industrie comme le Commerce cherchent leur voie. Aussi faut-il pour ainsi dire improviser, mais faire preuve à la fois de conscience dans la formule et de prudence dans son application; car s'il convient d'ébaucher un régime futur, il faut à tout le moins que les réalisations immédiates lui frayent le passage et par conséquent évitent les faux pas et les impasses. Toutes choses étant, l'évolution peut se faire vers un étatisme nécessaire que supporterait une dictature, ou vers un professionnalisme possible qui conduirait à un corporatisme.

Sans préjuger d'un avenir autoritaire et tout en ménageant des moyens d'autonomie, il faut pourtant résolument s'engager dans un ordre nouveau. L'Etat voit jouer sa responsabilité puisque la charge lui en incombe : la situation requiert en effet une œuvre de coordination et de discipline qui ne peut être assumée que par l'autorité publique, tant que l'ordre économique élémentaire ne sera pas établi.

Il n'est pas question de mieux vivre, mais de survivre. Dans le désarroi moral et le désordre matériel, sans même savoir sur quoi tabler ni avoir le loisir d'approfondir un système, il s'agit d'intervenir pour soutenir et orienter le relèvement du pays. Et le maintien ou la reprise de l'économie nationale en sont les données cruciales et urgentes dans le cadre de l'intérêt général. Autrement dit, l'action gouvernementale s'annonce inopérante si n'est pas élaboré, dans l'instant même où il faut le mettre en œuvre, un régime qui répondra plus ou moins à une politique raisonnée et à longue échéance. Il n'est pas question de laisser la fonction créer l'organe...

Cela étant, on admet des moyens étatistes (au moins temporairement), mais en fait les services administratifs existants ne sauraient suffire ni convenir à cette tâche imprévue. Pas plus le Ministère de l'Economie Nationale que les Départements du Commerce et du Travail ne sont capables de penser, d'instaurer et de pratiquer un dispositif totalitaire; au demeurant il n'est pas sûr que les intéressés s'y plieront, s'il doit bouleverser sans souplesse (voire sans compétence) leur esprit traditionnel. Il vaudrait mieux utiliser ce qui est sous-jacent, en puissance. A cet égard, on peut concevoir une transformation des institutions qui faciliterait l'éducation des idées, en préparant des réalisations qui s'imposent dans le sens communautaire. Et comme on ne prétend que parer au plus pressé, c'est-à-dire aménager l'Economie avant de prendre en considération le Social, il n'est qu'une formule viable parce qu'adaptée aux circonstances, à la fois de transition et de réforme : sous l'impulsion de l'Etat, une collaboration entre l'autorité gouvernementale et certains représentants patronaux des professions. En somme, à supposer qu'il soit possible de consulter les intéressés, il reste que l'on n'a guère le choix; et aucun recours, aucune dissidence ne sauraient être tolérés...

Malheureusement le problème n'a pas été encore envisagé dans toute son ampleur. Car à peine la loi du 16 août 1940 est-elle promulguée que la réorganisation économique voit ses conditions ainsi que ses buts se préciser et s'accroître. La situation s'éclaircit et se stabilise. On n'a pas vu assez grand ni assez loin. Avec timidité et scrupules on s'est excusé d'être autoritaire (ce qui d'ailleurs se comprend). En fait on n'a pas été suffisamment réaliste, autant dire pessimiste.

L'exposé des motifs de la loi du 16 août avait certes marqué les étapes de l'œuvre à entreprendre : d'abord régler la production, puis organiser la Profession avant d'édifier un système économique d'ensemble. Or le premier point devient le problème fondamental et réclame des mesures exceptionnelles en ce sens que l'Etat doit s'en saisir : les données en sont en effet les questions concernant la répartition des matières premières qui revient essentiellement à un Service Public, au même titre que la Production devient une fonction publique.

Pourtant le texte de la loi se suffisait à lui-même, à telle enseigne que l'on confiait aux Comités d'organisation la charge de la Répartition (article 2, 3°), aussi bien que celle de l'Organisation (art. 2, 4°).

Mais on avait cru pouvoir bâtir du neuf d'une seule envolée, et il fallait d'abord utiliser les décombres. Avant toute action constructive, il fallait prendre des mesures négatives en face d'un énorme déséquilibre entre les ressources et les besoins. Il s'agissait d'organiser la pénurie dans l'armistice; raison de plus pour édifier un dispositif selon une architecture rénovatrice, les expériences passées ou étrangères de dirigisme ne s'étant attaquées qu'à un problème de surproduction et d'économie de guerre.

En réalité, on a brûlé la première étape en voulant préfigurer du régime à venir.

CHAPITRE III

Edification du Dispositif Economique

Ainsi, de par le blocus et l'occupation, la production allait être sous-entretenu, les matières premières se révélant très insuffisantes pour satisfaire une renaissance de besoins (même dans la mesure où les produits n'étaient pas détournés de la consommation directe). Et le problème de la Répartition commençait à se poser impérieusement pour la grande industrie et les services publics.

Dans ces conditions, la loi du 16 août 1940 ne devait plus avoir la portée suffisante pour englober toute une économie obsidionale, marquée par un régime de restrictions. Elle se situait bien au centre de la structure économique, mais il convenait de la prolonger de part et d'autre par un contingentement de la production de base et un rationnement de la consommation de première nécessité. Au reste, dominant le circuit de pénurie, les prix allaient tout commander et conduire à des troubles divers s'ils n'étaient pas stabilisés et contrôlés. Enfin l'Etat devait se donner d'autres moyens de canaliser et d'orienter les activités professionnelles avec le maximum d'efficience, d'ordre et d'envergure. Tels sont les points que nous allons exposer au cours des chapitres suivants.

La loi du 11 juillet 1938 avait déjà prévu une organisation de la Nation en temps de guerre; partiellement mise en place, elle s'est trouvée dépassée par les exigences de liquidation et d'amortissement de la période d'hostilités.

Par suite, il est apparu que la notion d'intérêt public dominait nécessairement la question de Répartition, et qu'il était urgent de créer avant tout des organes officiels chargés de la pratique de la Répartition nationale. Ce fut l'objet de la loi du 10 septembre 1940 (parue au *J. O.* le 12 septembre avec rectificatif le 13) qui institua l'Office Central de Répartition des Produits Industriels, en ne définissant avec précision que les attributions des Sections de Répartition de cet

Office. Là encore on a voulu parer au plus pressé, à telle enseigne que la loi du 27 septembre 1940 est venue créer ensuite un organe gouvernemental dans le cadre de l'organisation du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle : le Secrétariat de la Répartition dont les attributions ne furent fixées que par décret du 18 février 1941. Mais les premières expériences ont très rapidement montré la nécessité de former un instrument de coordination et de direction entre les mains du Répartiteur Général, Secrétaire à la Répartition : la Section Centrale dont le statut officiel fit ultérieurement l'objet de l'arrêté du 25 mars 1941.

Ainsi sur toute la ligne, on avait mis la charrue avant les bœufs, faisant preuve d'opportunisme tout autant que d'incohérence. Le moins qu'on puisse en dire, c'est qu'il n'y a pas ici la marque d'un schéma préconçu.

En effet, l'Office Central de Répartition vient coiffer l'Organisation de la Production dont le premier élément consiste à approvisionner les activités industrielles et commerciales selon une méthode qui les mette en concordance avec les intérêts supérieurs du pays. Et l'on commence par retirer aux Comités d'organisation en gestation leur fonction primordiale, leur tâche fondamentale, en l'occurrence l'organisation de la Répartition.

Cette construction progressive, qui se retrouve dans la création échelonnée de 12 Sections de Répartition, traduit certes le souci de ne pas sacrifier à l'esprit de système, mais de se plier aux enseignements de la pratique du nouveau régime.

Au demeurant, la loi du 10 septembre n'est précédée d'aucun exposé des motifs; ses termes généraux laissent même place dans l'application à des interprétations différentes sur les raisons qui ont amené à transformer l'économie du dispositif prévu par la loi du 16 août, avant même qu'aucun Comité d'organisation n'ait vu le jour.

Pourtant il semble bien que les points de vue suivants aient été alors pris en considération : essentiellement, la solution première, inspirée d'idées d'économie corporative, se présente comme insuffisante du fait même de la généralité et de la primauté du problème de la Répartition. Si l'on n'en était pas venu à un mode de Répartition Professionnelle, les

puissantes sociétés se seraient arrachées à prix d'or les quantités disponibles sur le marché. Il n'empêche que si l'intérêt général s'arrêtait à l'intérêt professionnel, c'était simplement agrandir à une échelle plus élevée la lutte à outrance du pseudo-libéralisme suranné. Avant que toute organisation soit mise en place, il importait en effet que les Comités d'organisation n'entrent pas en concurrence au détriment du Bien Commun pour se procurer les matières premières ou produits divers nécessaires à leur branche d'activité particulière, et qu'ensuite la répartition intérieure ne soit pas sollicitée par des intérêts personnels.

Au surplus, la question était inéluctablement liée à une hausse des prix en potentiel dans la mesure où la loi de l'Offre et de la Demande pouvait encore exercer son action, indésirable à la limite vu l'état des ressources et des besoins : l'équilibre émanant du libre mécanisme des prix aurait causé des désordres économiques et des injustices sociales inadmissibles.

D'autre part, le peu de stocks encore constitués auraient été gelés ou dissimulés dans l'attente de prix de vente souf-flés. Enfin les matières premières et produits fabriqués n'auraient pas cherché le plus d'utilité sociale mais les bénéfices les plus élevés. Ici encore le libre jeu des initiatives individuelles favorisées par l'esprit de profit n'était plus compatible avec les circonstances économiques, même s'exerçant par l'intermédiaire (ou sous le couvert) de groupements d'intérêts collectifs. D'ailleurs la distribution des matières était assurée par des organismes spécialisés parfois distincts des Comités de producteurs.

Ceci nous amène au point de vue positif du problème, nécessitant une solution dans un mode de répartition étatique : car il s'agit de diriger l'affectation des produits de la manière la plus conforme aux nécessités de la communauté nationale. Derechef l'acquisition, la transformation, l'utilisation, la conservation, la circulation et l'échange de produits sont subordonnés à une intervention administrative (donc désintéressée) dans le circuit industriel et commercial des produits; ceux-ci ne peuvent être laissés libres en raison de leur utilité, ainsi que de la rareté des matières premières que requiert leur fabrication, ou des répercussions de cette fa-

brication même (emploi de main-d'œuvre, plans de production, consommation d'énergie, mesures sociales, ravitaillement, etc.). Et seul l'Etat peut tenir largement compte du point de vue des consommateurs. Plus encore il lui revient de faire la part des activités artisanales en les protégeant et en les soutenant.

De par son universalité et sa prééminence, la fonction de Répartition exige que les besoins des services publics, des entreprises et des particuliers (exemple typique du charbon) soient, parallèlement aux ressources, recensés, appréciés, et satisfaits au mieux de l'intérêt général. Ainsi la classification des besoins, en impliquant une Répartition à la fois des activités et des usages possibles et nécessaires, devient un instrument de politique économique dont l'efficacité dépend d'une unité de direction. Il faut qu'un pouvoir central originaire discipline et oriente la liberté technique et commerciale selon des fins publiques, pour assurer les besoins essentiels et une équitable répartition des privations au regard de critères appropriés.

Mais il est impossible de donner des instructions détaillées à chaque entreprise particulière, de contrôler tous les producteurs. Alors apparaît le rôle des Comités Professionnels qui transmettent et adaptent à leur usage la politique de direction unique, et en l'occurrence suivent l'emploi ramifié de chaque produit au travers de leur branche d'activité, conditionnée par l'incidence des décisions de répartition initiales qui hiérarchisent et coordonnent les disponibilités de la Production et les exigences de la Consommation.

De surcroît, les conseillers économiques des Autorités d'occupation invitèrent le Gouvernement à instituer une Organisation centralisée et autoritaire, correspondant à celle qui fonctionnait en Allemagne, et permettant (1) les négociations indispensables et la collaboration permanente pour la représentation générale de la production, la distribution des commandes, la concordance des échanges, la péréquation des coûts, compte tenu des conditions et des modalités de l'économie nationale. Ici encore la question était liée à l'intérêt commun, à telle enseigne que d'une part le Chef de l'Admi-

(1) En particulier dans le domaine des pâtes à papier et des articles textiles.

nistration militaire allemande en France occupée a désigné comme Office de Marchandises l'Office Central de Répartition et ses Sections, lesquelles exercent cette fonction dans les conditions fixées par les ordonnances des 27 mai et 30 novembre 1940; et que d'autre part les contacts ainsi établis dans le domaine des fontes, fers et aciers ont amené une augmentation sensible des contingents affectés à la satisfaction des besoins français.

Enfin la notion de « branche d'activité » s'efface devant celle de « produits » s'agissant d'une Organisation de la Répartition (1). En effet des entreprises très diverses ressortissant à des Comités d'organisation indépendants traitent la même matière, mais à des échelons de transformation fort différents ou vers des finitions sans rapports d'utilisation : exceptionnellement un Comité très spécialisé emploiera quasiment seul une matière première particulière. Dans la plupart des cas, l'organisation de la Répartition ne trouvera pas appui dans des groupements préexistants à base professionnelle. Par la force des choses, cette organisation doit être plus étatiste en quelque sorte que celle des Comités d'organisation.

A ces divers titres, il importait par conséquent de coordonner l'action des Comités et de réaliser un inter-professionnalisme unifié à l'origine du cycle économique, ce à quoi allait répondre l'Office Central de Répartition, tandis que par la suite le Secrétariat de la Répartition s'intégrait dans le Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, puis se voyait confier la Section Centrale.

Ce faisant, l'Office de Répartition a été créé avant qu'aucun Comité d'organisation n'ait été formé puisque le premier décret pris en application de la loi du 16 août 1940, concernant l'ensemble de l'industrie et du commerce de l'Automobile et du Cycle, porte la date du 30 septembre 1940.

Il est vrai qu'il restait à mettre en place les différentes Sections de l'Office par des arrêtés successifs; la première qui en ait été l'objet fut la Section des Textiles le 25 septembre 1940 (tandis qu'un décret du 26 octobre organisait le Comité

(1) A ce propos on peut remarquer l'expression impropre employée par la loi du 10 septembre 1940 : ce ne sont pas des produits au sens de produits fabriqués ni même mi-finis qu'est chargé de répartir l'Office Central; c'est au contraire essentiellement de matières premières qu'il est appelé à s'occuper.

Général de l'Industrie Textile). Deux mois et demi après, 10 Sections étaient constituées (dans l'ordre chronologique : Textiles, Métaux non ferreux, Fontes, fers et aciers, Caoutchouc, amiante et noir de fumée, Cuir, Charbon, Pétrole, Papier, carton et emballages, Chimie, Corps gras industriels). Dans le même temps, 22 Comités d'organisation étaient institués, groupant d'ailleurs les professions les plus différenciées (en ce sens qu'elles incluaient des intérêts aussi marquants que spécifiques, et par conséquent sans se référer à aucun ordre doctrinal préétabli). On a fait œuvre pragmatique : il s'agissait de sauver ou de défendre avec efficacité des entreprises nationales. Trois mois plus tard, le 7 mars 1941, on comptait plus de 30 branches d'activités industrielles et commerciales organisées par l'intermédiaire de 69 établissements professionnels publics rattachés au Secrétariat à la Production; et depuis, le nombre de ces organismes n'a cessé de croître.

Aucune logique théorique ne paraît en effet avoir présidé à l'installation de l'Organisation économique, puisque si le même *J. O.* du 3 novembre 1940 a publié l'arrêté et le décret en date du 29 octobre portant création de la Section du Cuir (« ... et des Pelleteries » depuis le 5 avril 1941) et du Comité Général de l'Organisation de l'industrie du Cuir, par contre la Section du Bois n'a vu le jour que le 30 juillet 1941, plus de six mois après la formation d'un Comité des industries du Bois (et alors même que la Section des Produits divers créée le 1^{er} juin 1941 devait constituer la dernière pierre de l'édifice). Cela tient à ce qu'on s'est efforcé de ne pas improviser d'emblée, d'éviter les faux-pas quitte à tâtonner, de tenir compte de l'évolution des conditions économiques, de rechercher des solutions convenant le mieux aux besoins et aux difficultés techniques (1). C'est précisément le cas du bois qui a vu s'ajouter à ses emplois traditionnels des utilisations nouvelles (textiles artificiels, semelles de chaussures). De même, une loi du 23 janvier 1941 est venue poser les principes de la récupération et de l'utilisation des déchets et vieilles matières, et ce n'est que le 9 mars qu'ont été organisés le con-

(1) A noter qu'un Répartiteur Général assisté d'un Commissaire du Gouvernement assure la direction des Sections du Charbon et du Pétrole qui ont elles-mêmes leurs Répartiteurs et Commissaires respectifs.

trôle et la répression des infractions aux décisions des Répartiteurs (1).

C'est assez dire que n'est pas définitif le dispositif qui a été mis progressivement sur pied et en place. Peut-être avec trop de lenteur pourtant : certes la loi du 10 septembre 1940 a voulu prendre les devants de l'application de la loi du 16 août qui ne pouvait être immédiate; et les Sections de Répartition se sont empressées de bloquer les matières premières et les produits existants sur le marché ou en passe d'y venir, avant de délivrer des lettres de transfert à bon escient. Mais l'annonce de la mobilisation prochaine, virtuelle, des produits industriels avait déjà incité à la dissimulation de stocks, amorcé d'une spéculation à la hausse et d'échanges sur la base du troc qu'allait traduire le marché noir. Au demeurant, on pouvait attendre des Répartiteurs qu'ils se bornent à contrôler la conformité des déclarations de stocks avec leur constitution ouverte, sans compter que certaines matières premières et produits divers ne sont tombés sous la coupe d'une Section ou d'un Comité que très ultérieurement.

Par ailleurs, encore trop peu informé des dispositions valables ou indispensables de la construction économique, le Gouvernement hésitait sur les méthodes à adopter, entre une formule plus ou moins corporative et une formule administrative autoritaire. En fait l'incertitude majeure des données politiques fondée sur l'état de guerre mondiale, ses répercussions et sa durée, s'ajoutant au problème foncier qui résultait de la pénurie et des contingences, paraît au premier abord avoir amené l'établissement d'un régime essentiellement étatiste, malgré son fondement professionnel, puisqu'aussi bien la Charte provisoire de l'Organisation de la Production allait pratiquement reposer au début sur la loi du 10 septembre et rester dans son orbite.

Qui plus est, il se posait essentiellement une question d'hommes. Sur ce point il faut reconnaître qu'on s'est efforcé d'intervenir rapidement et au mieux pour accomplir une tâche qui n'était en rien dogmatique, mais restait inéluctablement sur le terrain du concret. Toute considération de la

(1) Enfin un arrêté du 21 mars 1942 a limité la compétence de la Section du Papier et du Carton, étendant celle des autres Sections en ce qui concerne les emballages élaborés à partir des matières de leur ressort.

loi du 16 août 1940 quant à son application doit prendre appui sur les faits : en dégager une doctrine serait perdre contact avec les réalités. L'Organisation Professionnelle primordiale a été empiriquement installée en fonction de personnes; car c'était à elles de faire valoir les institutions, comme c'était à elles qu'étaient afférents les intérêts à ordonner.

A cet égard, le facteur essentiel de l'œuvre de l'Etat s'est présenté sous l'aspect du problème des cadres. On ne saurait trop y insister.

CHAPITRE IV

Le Problème des Cadres

Les principes du système instauré appelaient les Comités d'Organisation à être composés en général de professionnels, nommés, dit l'article 3 de la loi du 16 août 1940, « par décret contresigné par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail », et qui « peuvent être proposés à l'agrément du Ministre par les organisations ou membres de la branche d'industrie considérée ». Ces termes synthétisent l'esprit dans lequel a été construite l'Organisation Professionnelle : les deux courants d'autorité et de représentation s'y entrecroisent, mais l'autorité prédomine. Au surplus, le législateur n'a pas eu le loisir d'approfondir (pour la fixer) la composition des Comités à créer ; il a voulu laisser la possibilité à des décrets particuliers de s'adapter aux conditions propres à chaque profession qu'il serait jugé utile d'organiser. On ne peut que déduire négativement du texte qu'il n'est pas imposé que les membres du Comité appartiennent à la profession considérée, pas plus que le Ministre n'est tenu de provoquer les propositions des entrepreneurs individuellement ou de leurs groupements. En fait, pouvait-il en être autrement ?

Il s'agissait donc de trouver des cadres ayant une compétence technique certaine, mais à tout le moins aussi la foi dans le nouveau régime. Rares étaient en effet, avant la dernière guerre, les adeptes du Professionnalisme. Cette doctrine, prônée et essayée par quelques précurseurs qui avaient pressenti une transformation probable ou nécessaire de la structure économique à plus ou moins longue échéance, s'était heurtée à des traditions de libéralisme et des habitudes d'individualisme qui n'avaient jamais été rejetées définitivement, mais simplement écartées en temps de crises ou de conflits. Les conséquences de la défaite avaient brusquement mis en éveil les détenteurs de préjugés anti-dirigistes pour les leur faire reconsidérer en fonction de données revisées. Il reste que

ne s'ouvraient pas des perspectives de facilité. Contrainte par les contingences, l'opinion publique évoluait, consentant à se plier à une discipline d'ordre en envisageant les dangers d'une anarchie économique. Encore est-il que la plupart ne renonçaient à leur parti-pris que dans l'espoir, non seulement de ne pas avoir à courir le risque de succomber dans un combat forcené, mais de retrouver, maintenir ou consolider leur position industrielle, commerciale, technique, financière ou syndicale. Par la suite, les opposants n'entrèrent dans le jeu que mus par leurs intérêts personnels, pour autant qu'ils ne pouvaient rester en dehors des Comités d'organisation, s'ils ne voulaient pas être frustrés d'avantages relatifs et désiraient se voir appliquer des mesures qui, toutes restrictives qu'elles étaient, s'avéraient néanmoins préférables à ce qui pouvait leur advenir dans leur indépendance. Et s'ils tenaient à subsister, il leur fallait bien se soumettre au dispositif en vigueur, ne serait-ce qu'en s'inscrivant auprès des Sections de Répartition pour venir en concours avec les professionnels organisés dans la dévolution des matières premières.

Les intéressés n'étaient pas disposés : ils se rendirent disponibles. Les moins hostiles, les plus clairvoyants admettaient qu'on n'avait rien à perdre à cette restauration qui, étant données les intentions louables de l'Etat et avec de la bonne volonté, pouvait aider à franchir la passe difficile. Quant aux autres, ils finirent par l'accepter comme un état de fait insupportable mais inéluctable.

Au demeurant, il n'était pas question comme dans d'autres expériences étrangères de faire œuvre d'éducation intellectuelle et de préparation institutionnelle. Il fallait entrer de plain-pied et sans arrière-pensée dans un nouveau climat. Pour ce faire, les collaborateurs qu'allait s'adjoindre l'Etat devaient s'insérer dans le mouvement, y croire et s'y consacrer pour le faire aller de l'avant avec succès. Par conséquent, le sens de l'intérêt général — qui peut déborder l'intérêt strictement professionnel — devait prévaloir sur toute la ligne. Cela exigeait renoncements, hauteur de vues, probité de jugement, caractère, et partant un choix éclairé des responsables de l'Organisation Professionnelle.

Or, dans la mesure où les services ministériels étaient à

même de connaître et d'apprécier les hommes « valables », ils n'avaient guère été en rapport qu'avec les grandes entreprises. Par ailleurs, on se refusait à tomber dans une formule « totalitaire » : il était entendu que la solution adoptée ne devait pas être un pas vers l'étatisme. A ce double titre, il était préférable de faire appel à des professionnels connus de leurs futurs ressortissants, en tous cas estimables tant par leur valeur technique que par leur dévouement désintéressé dans la branche industrielle considérée. En ce sens, il est évident que le Ministre de la Production et les hauts fonctionnaires l'assistant ont dû consulter leurs pairs (1), prendre contact avec des « possibles » et s'efforcer de découvrir des hommes neufs. Il fallait solliciter et convaincre sans les contraindre ceux qui craignaient de se compromettre pour l'avenir et d'être mis par la suite au ban de la profession par leurs concurrents sur lesquels ils auraient exercé, même loyalement, leurs pouvoirs réglementaires. D'autant plus que les perspectives de décisions à prendre ne pouvaient faire espérer aucune reconnaissance et réclamaient une valeur personnelle éminente. On se voyait confier une charge dont il ne fallait pas rechercher les éventualités avantageuses.

Par ailleurs, la structure économique proposée imposait l'abjuration de modes de pensées enracinés et la pratique de méthodes rénovées : mission difficile pour des esprits non préparés. Aussi convenait-il de distinguer et d'écarter sans les cabrer ceux qui se proposaient trop spontanément pour n'avoir pas des visées personnelles sur une fonction qui leur permettrait indirectement d'améliorer la situation de leur entreprise.

Cela étant, il convenait d'obtenir certaines collaborations, de vaincre certaines résistances, et de tenir compte de l'atmosphère professionnelle pour limiter convoitises, réprobations, suspicions, différends, oppositions, dissidences, pressions, influences, carences, favoritisme. C'est assez dire que cette action de choix était délicate et lourde de suites propices ou néfastes : ce qui explique aussi des hésitations et attermolements à édifier tels Comités d'organisation.

(1) On a fait appel aux groupements professionnels préexistants. Par la suite, les Comités en sont venus à proposer à l'agrément ministériel, d'accord avec le Commissaire du Gouvernement, des remplaçants aux membres décédés.

D'autre part, des professionnels susceptibles d'être désignés se révélaient trop spécialisés pour dominer l'ensemble des activités rattachées à un Comité. Il ne suffisait pas qu'ils soient assistés de représentants des différentes professions englobées, car les directives à donner pouvaient dépasser le cadre du bon sens. De surcroît, tout directeur de profession doit être assez près des réalités par sa formation et son expérience pour comprendre les données exactes de problèmes précis. Il doit être par ailleurs doué d'une culture suffisamment vaste pour savoir ensuite généraliser et prévoir les répercussions immédiates comme les conséquences lointaines des solutions qu'on lui suggère ou qu'il entrevoit, ainsi que des décisions qu'il prend.

A ce titre, les aptitudes à régir et les dispositions d'intégrité demeuraient des critères fondamentaux : ce qui impliquait autorité et désintéressement, qualités qui peuvent aller à l'encontre l'une de l'autre. Aussi le Gouvernement a-t-il été amené à retenir les personnalités les plus en vue qui, outre leur compétence technique, ajoutent à l'autorité de droit qu'elles détiennent de la loi, l'autorité de fait que leur confère leur place importante dans la profession. Il restait que les « élus » seraient tentés d'utiliser leurs pouvoirs pour défavoriser certains concurrents directs, faire bénéficier tels collègues de passe-droits pour s'assurer leur appui, sans compter que le secret des affaires se voyait ménager quelques brèches et que la majorité des membres des Comités ne pouvaient oublier qu'ils étaient d'abord des entrepreneurs : tant au point de vue négatif que positif, leur mission réclamait un détachement d'un régime à remplacer et un affranchissement de servitudes à réformer : en somme, une initiation à de nouveaux principes d'action.

Or, en face de ces conditions requises, on a trouvé soit des hommes de haute conscience mais qui manquaient d'envergure, soit des gens dont l'autorité pouvait être d'un grand poids mais qui ne paraissaient pas portés à s'élever à une digne conception de leur tâche. Dans cette perspective, il a fallu parfois se résoudre à placer des ex-fonctionnaires à la tête des Professions (au même titre que l'on a dû rechercher des Commissaires du Gouvernement qualifiés en dehors des cadres permanents de l'administration). D'ailleurs, les profes-

sionnels eux-mêmes ont parfois préféré qu'il soit fait appel à une personnalité étrangère à leur branche d'activité.

Au demeurant, il apparaît bien que plusieurs personnes pressenties se sont récusées, hésitant à assumer de trop lourdes responsabilités, ou voyant l'essentiel de leur temps consacré à leurs affaires : il n'était pas question d'exiger de ces dernières qu'elles renoncent à la direction de leur entreprise. Les rares cas où des Présidents de Comités se sont voués exclusivement à leur nouvelle fonction ont été ceux de chefs d'industrie en mesure de s'en remettre à des directeurs généraux ou des associés pour assurer la marche de leur firme. Si l'on ajoute que le recrutement s'est effectué à quelque titre par cooptation, on comprendra que des critiques étaient soulevées contre certains Comités rassemblant les intérêts les plus puissants de la profession pour leur reprocher de faire du dirigisme de trusts. A vrai dire, il eût été difficile de découvrir des petits et moyens patrons pour les mettre à la tête des organismes officiels dans des secteurs comme ceux de la sidérurgie, des houillères ou de l'électricité. C'est ce que devait souligner le Ministre de la Production en mai 1941, précisant par ailleurs que les Comités des Industries Textiles, entre autres, comptaient 16 employeurs de plus de 1.000 ouvriers, 13 de 500 à 1.000, 26 de 200 à 500, 14 de 100 à 200, 14 de 50 à 100 et 17 de moins de 50. Au surplus, c'eût été une erreur que de négliger le fait que dans le cadre des grosses entreprises, les considérations de personnes entrent grandement en jeu. Il convenait d'en tenir compte en fonction des directeurs aussi bien que des ressortissants des Comités.

Il reste qu'on a fait aussi appel à des gens qui, sans être directement intéressés à une branche de production, étaient pourtant en contact avec ses activités et au courant de ses affaires. En ce sens ils pouvaient exercer une heureuse et forte influence arbitrale. D'autre part, des ingénieurs se montraient à même d'imposer leur autorité impartiale par leur grande expérience.

Enfin les ouvriers ne devaient pas avoir place dans les Comités d'organisation. On y a vu la preuve que le Gouvernement n'avait envisagé que les seuls patrons comme membres des professions entrant dans la composition des Comités, et par suite l'absence d'orientation vers une forme de Corporatisme.

Or, l'auteur de la loi du 16 août 1940 s'était excusé dans l'exposé des motifs de ne pouvoir « aménager immédiatement un système assurant une représentation effective et complète des employeurs et des salariés ». Il avait pris soin de préciser qu'on ne s'attachait provisoirement qu'à l'Economie, puisqu'il s'agissait avant tout de diriger la Production et qu'ainsi il suffisait de soumettre les chefs d'entreprise à une autorité commune.

Mais l'activité syndicale avait été mise en veilleuse, tandis que les rapports sociaux n'étaient guère repris dans l'attente d'une Charte du Travail. A ce titre, après avoir rétabli l'activité du pays, il convenait de s'engager dans une voie nouvelle, et ce d'autant plus que le climat de confiance indispensable réclamait un contrôle ouvrier sur le plan de la profession, (quant à la stagnation des salaires ainsi qu'à la compression des frais généraux, par exemple).

Toutes choses étant, le Ministre de la Production décida, au bout de quelques mois, d'assouplir l'Organisation Economique par l'introduction de travailleurs dans les Comités d'Organisation (Métiers d'art, Vêtement, Automobile et Cycle, Matériel de Transport Ferroviaire). Ce fut aussi le cas du Comité des Assurances qui, par décret du 3 juillet 1941, a dû s'adjoindre (à côté de deux représentants de chacune des branches d'assurance sur le plan technique) deux représentants de chacune des catégories intéressées à des questions de leur compétence ou de leur spécialité : agents de maîtrise, courtiers, inspecteurs, employés. Les avis de ces personnes qualifiées sont exprimés au même titre que ceux des membres permanents pour aboutir à des réformes ou à des décisions qui tendent à une meilleure organisation générale de la profession.

De même, des sections de travail ont été créées dans quelques Comités pour examiner des questions de production qui ne sont pas sans toucher notamment à la main-d'œuvre. Quelques Commissions sociales mixtes abordent plus spécialement les problèmes relatifs à la formation et l'emploi du personnel, et à l'amélioration de ses conditions d'existence. Ainsi les représentants du personnel sont admis à collaborer aux tâches des dirigeants de la profession, à contribuer à l'élaboration des dispositions à prendre et à s'associer aux

difficultés techniques. On est même allé plus loin sur un terrain voisin puisque les Conseils Tripartites (1) ont été constitués lorsqu'il a fallu envisager la fermeture de certaines usines : c'était faire prendre leur part de responsabilités aux délégués de ceux qui allaient se voir le plus directement atteints par les mesures adoptées : geste discutable à certains égards.

Quant aux artisans, ils sont désormais branchés sur l'Office de Répartition par les Bureaux Artisanaut des Matières des Chambres de Métiers départementales, et leur représentants se retrouvent dans les Comités consultatifs des Sections de Répartition avec ceux des consommateurs.

Mais une circulaire ministérielle en date du 5 juillet 1941 (Ch. M. 36) s'est préoccupée de réaliser la coordination de tous les éléments de l'artisanat sur le plan départemental en prévoyant la création de Groupes Artisanaut Professionnels. Ces G. A. P. auront pour mission d'assurer le contact et la coopération des artisans avec les Chambres de Métiers, et d'autre part ils seront chargés, chacun pour sa branche d'activité, de l'application aux artisans des mesures professionnelles découlant des lois du 16 août et du 10 septembre 1940, sous l'autorité des Comités d'organisation et des Sections de répartition, et en liaison avec leurs délégués régionaux.

La formation des G. A. P. est préparée en commun par les Chambres de Métiers, les Syndicats Artisanaut et les Comités d'organisation qui ont qualité pour proposer les membres artisans de ces Groupes (2).

Cela étant, le Gouvernement et ses collaborateurs, moitié par vocation, moitié par nécessité, dans leur tâche de prospection des cadres, prirent contact avec les groupements pro-

(1) Nous en reparlerons au Chapitre VI.

(2) En fait, les nécessités pratiques n'ont d'abord amené que l'installation et le fonctionnement des Bureaux Artisanaut des Matières, qui pourront servir de Secrétariats communs aux G. A. P. Aussi la circulaire du 7 avril 1942 (CH. M. 156) a repris la question : les Groupes Artisanaut Professionnels, prolongements des C. O. dont ils sont l'organe local vis-à-vis des artisans, doivent jouer également le rôle de ressortissants collectifs auprès des C. O. en tant que représentants des artisans. En outre, les G. A. P. représentent les artisans de leur ressort vis-à-vis de la Chambre des Métiers pour toutes les questions interprofessionnelles et administratives.

Un Service de l'Artisanat a été créé au sein du Secrétariat à la Production Industrielle par la loi du 30 avril 1941.

fessionnels, à tel point que ce furent souvent des membres actifs d'ententes et de syndicats qui furent pressentis de par leur expérience dans l'action professionnelle et leur connaissance des gens et des choses. (Ce fut le cas pour le Cuir, la Parfumerie, la Fonderie, etc.). Encore est-il qu'on tenait à préciser la séparation de fonctions, la différence d'objet, car le Comité d'organisation n'a pas d'intérêts privés à défendre, mais doit gouverner la profession ; en ce sens, il n'est pas nécessairement un reflet de l'organisation patronale ou un organe de coordination de celle-ci pour autant qu'il en utilise l'influence.

D'ailleurs, le fait est que les Comités d'organisation ont germé principalement sur des groupements préexistants puisqu'aussi bien ceux-ci laissaient croire à leur utilité pour ordonner et représenter les professions. Dans les branches où la concurrence avait continué à jouer le plus farouchement, les intéressés durent prendre les devants d'une intervention étatique en renonçant à la lutte pour se grouper et solliciter que l'instauration d'un Comité d'organisation avec son caractère obligatoire vienne soutenir leurs activités et en régler l'exercice. Par ailleurs, ceci témoigne bien de la tendance gouvernementale à s'occuper d'abord des industries et commerces en puissance d'organisation, ce qui au demeurant correspondait le plus souvent à des nécessités d'ordre national. Il n'est pas de cas où l'Etat ait dû imposer une organisation professionnelle en mettant en place une institution qui était repoussée collectivement. Aussi bien, les membres des Comités n'avaient pas à être agréés par les professionnels autrement que tacitement. Par contre, un mouvement d'appel pour une reconnaissance officielle n'a pas tardé à sourdre, fait de demandes, sinon unanimes, tout au moins spontanées ou reposant sur une collusion préalable d'intérêts. Il faut ajouter que parfois cela répondait au désir des professionnels de ne pas se voir englobés dans un Comité supérieur, mais de conserver à leur profession sa personnalité et son autonomie (ce qui alors dépasse les caractéristiques des formules d'ententes obligatoires).

Quoi qu'il en soit, le problème crucial s'est donc bel et bien ramené à une question d'hommes plus que d'institutions, à

telle enseigne que, dans la mesure où la formation des différents Comités n'a pas été la stricte application de dispositions prévues par la loi du 16 août 1940 (si lâches et souples qu'elles fussent), ce sont des contingences particulières qui ont incité à mettre en place tel dispositif approprié. La révolution économique aurait manqué de vigueur et de portée si elle s'était vue étroitement tenue en laisse par des textes législatifs éloignés des réalités complexes. L'œuvre à accomplir ne pouvait s'insérer dans un schéma rigide : il y avait lieu de tenir compte de hiérarchies syndicales, de préséances financières, de positions acquises, d'accords tacites, de sujétions personnelles, tous aspects du recrutement des membres des Comités qui touchaient à des considérations d'hommes. En outre, il convenait de choisir telle compétence, telle autorité en fonction de problèmes précis ou temporaires d'ordre technique, financier, commercial.

C'est assez dire qu'on a eu recours à des solutions de circonstances qui au demeurant cadrent parfaitement avec une économie dirigée, vivante et non pas cristallisée (d'autant plus qu'elle fait place à des éléments qui n'ont pas à administrer en tant que fonctionnaires) (1).

La création des Comités d'organisation est, en effet, marquée au sceau d'un opportunisme certain. Les modalités diverses et variables auxquelles répond leur composition (cf. 2^e Partie, Chap. 1^{er}) ont été inspirées par des conditions de fait et sont dues aux possibilités de recrutement : les considérations de personnes ont été au moins aussi déterminantes que les nécessités pratiques.

Au surplus, la mise en application de la loi du 16 août 1940 a révélé une carence de chefs qui rejoint une défaillance d'élites dans d'autres domaines. Pourtant, il ne faudrait pas

(1) En fait, aucun dirigeant de Comité n'a été jusqu'à présent condamné pour forfaiture, et les cas d'éliminations ou de démissions tenaient à des conditions exceptionnelles qui atteignent souvent plus la compétence technique que les qualités morales, quant au bien fondé des décisions prises ou des mesures négligées.

On ne relève guère de remplacements de Directeur ou Président que pour les C. O. du Textile, du Bois, de la Publicité, de l'Horlogerie et de la Montre; des remaniements importants ont été effectués aux C. O. des Peintures et Vernis, des Ferrailles et de l'Armurerie. Sans parler des Comités complétés (Energie Electrique, Pharmacie), ça et là quelques membres se sont retirés, ont été destitués ou reconnus démissionnaires (Industrie des Tubes d'acier, Comité de branche de la Soie).

voir dans cette seule pénurie de cadres la raison de caractéristiques afférentes plutôt au souci gouvernemental de réaliser une unité de direction et une politique économique concertée.

Si l'on examine en effet « rationae personae » l'armature mise en place, on constate une forme de centralisation, sinon administrative, au moins étatique. Essentiellement, l'Organisation économique actuelle se présente ainsi quant à sa structure dans le cadre du Secrétariat à la Production Industrielle : d'une part deux Secrétariats Généraux (de l'Energie, de l'Industrie et du Commerce Intérieur) et leurs huit Directions dont dépendent les entreprises rattachées aux Comités d'organisation — le Secrétariat à la Répartition des Produits Industriels d'autre part. Aussi bien celui-ci n'est-il que l'aspect administratif de l'Office Central de Répartition des Produits Industries (O. C. R. P. I.). Or, le Secrétaire Général de l'Industrie et du Commerce est en même temps Répartiteur Général, Chef de la Section Centrale de l'Office de Répartition, et Secrétaire à la Répartition (1). En outre, les Directeurs ministériels ont été promus (parfois très tardivement) Commissaires du Gouvernement auprès des Sections de Répartition de leur ressort, ce qui explique que seul le Directeur de l'Electricité ne soit pas dans ce cas, et que, par contre, le Directeur des Industries Chimiques fasse partie des Sections de la Chimie, des Corps gras, du Papier et du Caoutchouc. A cet égard, on n'a pas fait appel à d'autres fonctionnaires, puisque le Directeur des Mines s'est vu attaché à la Section des Produits divers. Enfin la Section du Bois a deux Commissaires du Gouvernement : un haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture et l'adjoint du Chef de la Section Centrale.

Quant aux Répartiteurs, ils ont été choisis en dehors de l'Administration en raison de leur notoriété technique, de leur potentiel d'indépendance et de leur sens de l'intérêt général. Et chaque fois que le critérium de constitution des Comités a été la nature des matières employées comme pour les Sections de Répartition, les tâches de Répartiteur des

1) Depuis le 23 avril 1942, il assure également les fonctions de Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle.

Produits et de Directeur de Profession ont été confiées à la même personnalité (Textiles, Cuir, Papier, Caoutchouc).

En outre, le Commissaire du Gouvernement auprès d'un Comité est souvent le Directeur ou Chef de Service de Secrétariat d'Etat qui a parmi ses attributions les branches d'activités entrant dans la compétence du Comité considéré. A ce titre, le Directeur du Commerce Intérieur est notamment Commissaire du Gouvernement auprès du Comité Général du Commerce, ainsi qu'auprès de nombreux Comités d'organisation de branches commerciales (étant entendu qu'il peut déléguer ses fonctions). Et, par suite, des Directeurs ministériels qui sont Commissaires du Gouvernement auprès d'une Section de Répartition le sont aussi généralement auprès des différents Comités qui s'y rattachent (1).

Au demeurant, toute cette articulation a son pendant exact quant à ses représentants en zone non occupée, ce qui contribue à réaliser une certaine cohésion des courants d'autorité et d'exécution.

D'autre part, Comités et Sections peuvent agir en étroite communauté de vues du fait que les Comités consultatifs (2) placés auprès des Répartiteurs comprennent essentiellement des membres des C. O. intéressés. En ce sens siègent à la Section des Fontes, Fers et Aciers des représentants (au nombre de 19) du Comité Général des Industries de la Mécanique, de la Sidérurgie, du Bâtiment et Travaux Publics, etc., à côté de deux artisans et de la S. N. C. F. On retrouve également à la Section des Textiles les Directeurs de Branche de l'Industrie Textile et les Chefs de Groupe du Comité du Vêtement (3). La même préoccupation a déterminé la composition

(1) A noter que par exemple le Comité de la Distribution et de la Vente du Matériel électrique et radio-électrique a deux Commissaires du Gouvernement : le Directeur du Commerce Intérieur et le Directeur des Industries Mécaniques et Electriques (qui par ailleurs est Commissaire du Gouvernement auprès de 34 Comités).

(2) La terminologie courante distingue les *Comités consultatifs* des Sections, et les *Commissions consultatives* des Comités.

(3) C'est-à-dire d'une part les membres du Comité Général du Textile, à l'exception du Directeur des Teintures et Apprêts qui fait partie de la Section de la Chimie, et d'autre part la Commission consultative du C. O. du Vêtement, sauf le Chef du Groupe des Fourrures et Pelleteries qui fait partie du second Comité consultatif de la Section du Cuir, Sections auxquelles ces activités sont rattachées. Ainsi cette disposition traduit un effort d'adaptation pragmatique à l'opposé de tout dogmatisme géométrique.

des Sections voisines : Papier, Cuir, Caoutchouc... où s'avère un parallélisme marqué avec les C. O. correspondants. En particulier le Comité consultatif de la Section de la Chimie est présidé par le Président responsable du C. O. des Industries Chimiques, qui est assisté entre autres de tous les membres de son Comité. Certains C. O. sont représentés auprès des différentes Sections dont ils dépendent quant à leurs besoins en matières premières (notamment pour le charbon) ; par suite, certains dirigeants de Comités d'organisation peuvent faire partie de deux et même trois Sections de Répartition (1).

Enfin, permettant d'établir une collaboration plus personnelle dans un travail qui, pour être efficace, doit être mené en commun, un arrêté ministériel en date du 19 janvier 1941 est venu autoriser les Répartiteurs à assister « quand ils le désirent et pour leur information » aux séances des Comités d'organisation qui emploient les produits de leur ressort. Ainsi sont renforcés les contacts établis et les liaisons indispensables entre les organismes fondamentaux sur lesquels repose la nouvelle organisation de l'économie.

(1) C'est le cas du Directeur du Comité Général et de la Section des Textiles qui est aussi membre des Comités consultatifs des Sections du Charbon et du Papier.

CHAPITRE V

La Pratique de la Répartition

Le Gouvernement s'est donc efforcé d'édifier un dispositif d'ensemble permettant le fonctionnement d'une économie à la fois contrôlée et ordonnée. Cela apparaît bien aussi si l'on considère « *rationæ materiæ* » les rapports concrets des Sections de Répartition et des Comités d'Organisation, quant à la juxtaposition de leurs missions prévues par l'art. 2, 3° de la loi du 16 août 1940 et l'art. 3 de la loi du 10 septembre 1940 (1).

Conformément à l'esprit selon lequel cette étude a été entreprise, et sans avoir à rappeler la position primordiale de la Répartition, il suffit de préciser que les décrets successifs pris en application de la loi du 16 août ont prévu la subordination des Comités aux Sections, comme l'indiquent les termes suivants : « Les questions de répartition restent de la compétence exclusive de la Section de Répartition », ou : « Il n'est pas apporté de modification à la compétence des Sections de l'Office Central de Répartition ».

Il convient par contre de considérer comment pratiquement se réalise l'articulation des fonctions dévolues aux Dirigeants des Professions et aux Répartiteurs des Produits. Rappelons d'abord que les Sections de Répartition ont été

(1) Que nous croyons utile de reproduire ici :

« Chacune des sections de l'Office de Répartition fixe les règles concernant l'acquisition, la répartition, le stockage, la vente, la consommation des produits dont elle a la charge.

Elle peut, notamment, en ce qui concerne ces produits :

— a) Obliger les producteurs à les vendre à des acheteurs déterminés, et réciproquement obliger les consommateurs à les acheter à des fournisseurs déterminés.

— b) En interdire ou, au contraire, en prescrire l'emploi pour certaines fabrications ou certains usages ;

— c) Ordonner la mise en vente, sous son contrôle, de stocks qui auraient été préalablement constitués par toute personne, groupement ou entreprise ;

— d) Imposer, concernant le transfert de ces produits, telles règles d'enregistrement ou de contrôle qu'elle jugera utiles ;

— e) Prescrire le prélèvement de taxes destinées à établir des péréquations de prix ;

— f) Prescrire toute déclaration concernant les quantités existantes et, d'une façon générale, la remise de tous renseignements d'ordre économique qu'elle jugera utiles. »

établies avant que les Comités d'Organisation n'aient été partout constitués. La création de ces derniers a même été continue et non simultanée, en ce sens que certaines branches d'industrie utilisant les mêmes produits se sont vues officiellement encadrées avec des écarts de dates parfois sensibles. Dans ce cas, par suite des mesures restrictives prises par les Répartiteurs (sans parler de la raréfaction de fait des matières premières), les entrepreneurs ont été obligés de se faire connaître directement des Sections de Répartition.

Celles-ci, aux termes de la loi du 10 septembre 1940, pouvaient « prescrire toute déclaration concernant les quantités existantes et d'une façon générale la remise de tous renseignements d'ordre économique qu'elles jugeraient utiles ». On conçoit bien en effet que toute œuvre de répartition devait commencer par un recensement des ressources, parallèle si nécessaire à un blocage des produits et suivi si possible de la détermination des besoins.

Or peu à peu les Comités d'organisation se mirent à l'œuvre : leur travail préliminaire à tout effort d'organisation s'affirmait aussi de se renseigner sur les entreprises et les activités que de plein droit ils se rattachaient. Aussi lancèrent-ils des questionnaires plus complets que ceux auxquels s'étaient tenues les Sections, et au fur et à mesure cette première tâche s'est insérée avec ses résultats dans la politique de l'Office de Répartition. Pour éviter les doubles emplois, risques d'erreurs, pertes de temps, une liaison s'est établie de plus en plus intense entre Comités et Sections, ces dernières s'en remettant à ceux-là pour leur transmettre la documentation indispensable à l'action des Répartiteurs (responsables au premier chef de la vitalité industrielle et commerciale appropriée aux possibilités et aux exigences nationales). D'ailleurs un Service de coordination des statistiques a été créé pour réglementer et collecter les renseignements demandés par les C. O., et pour unifier, simplifier, compléter les méthodes d'établissement de la conjoncture par la codification généralisée des données de base. De plus les services mécanographiques et d'information sont communs à quelques Sections et Comités Généraux (Textiles). En fait les Sections font diffuser mensuellement leurs questionnaires propres par les Comités qui connaissent mieux et plus direc-

tement les intéressés, et qui en retour peuvent confronter les renseignements adressés aux Sections avec ceux qu'ils reçoivent par ailleurs (1).

La question du chevauchement et de la ventilation des attributions similaires, conférées tant aux Comités qu'aux Sections, se pose en fonction de leurs pouvoirs communs d'organiser l'acquisition et la répartition des matières premières, de fixer des règles d'activité aux entreprises, d'arrêter les programmes de production et de fabrication. Il résulte de cette interpénétration des éventualités de confusion et de carence.

Pourtant, d'une manière générale, le rôle des Répartiteurs s'exerce dans des directions différentes de celui des Comités. En effet la mission des uns concerne la direction de l'économie, alors que les autres sont chargés de l'organiser; plus précisément, la Répartition gouverne les produits pour qu'ils soient utilisés dans le sens du bien public, alors que le Professionnalisme régit les entreprises en vue d'obtenir le maximum de rendement productif. Les Répartiteurs se situent sur un plan extra-professionnel et régissent un ensemble de produits par des mesures applicables à des quantités. Les Comités se préoccupent d'intérêts collectifs et agissent dans le cadre des entreprises par des règles qualitatives.

Au surplus, les superpositions s'atténuent si l'on considère que leur tâche primordiale s'exerce à des moments différents du fait que l'Office Central répartit entre les branches d'activités ce que les C. O. sous-répartiront entre les entreprises. Et au demeurant le Répartiteur dirige le commerce des produits de son ressort, mais il n'acquiert pas comme les Comités.

Il convient donc d'analyser les modalités d'application de ces principes et le fonctionnement pratique du mécanisme de la Répartition, étant entendu que l'Economie de la distribution des matières premières exerce une influence préalable et capitale sur la Politique de la production.

L'œuvre de répartition suppose le rassemblement et le dépouillement de déclarations qui ont été confiés aux Comités d'organisation. Leur documentation est tenue à jour pério-

(1) Dans la mesure où les Sections se sont ainsi déchargées du recensement, les Comités ont pris pied sur le terrain professionnel.

diquement et l'établissement de statistiques a permis peu à peu la substitution d'une action efficace à des mesures velléitaires. En effet les premières interventions des Répartiteurs se sont manifestées, outre les mesures de blocage, par des décisions de recensement des stocks et de réglementation des emplois (interdictions, prescriptions). Correspondant à ces dispositions, une méthode de répartition individuelle fut suivie au début; elle impliquait la détermination des droits des industries et des entreprises en considération d'une période de référence (1938 étant la dernière année normale), et exigeait l'attribution de contingents de produits à mettre en œuvre par visa des commandes et lettres de transfert. D'ailleurs, dans la mesure où les Sections ont commencé à fonctionner avant que la plupart des Comités aient été installés, il leur a bien fallu étudier les demandes une à une.

Cette méthode ne pouvait avoir qu'un caractère provisoire parallèlement à la phase restrictive qu'ont du observer les Sections de Répartition dès leur entrée en fonction. Peu à peu on en vint à une phase constructive avec le concours des Comités qui ainsi s'insérèrent plus efficacement dans le dispositif d'organisation et de direction économique.

Sans prétendre encore établir des plans de production, les Répartiteurs passèrent à un mode de répartition par voie réglementaire; car on ne pouvait songer à maintenir une réduction proportionnellement équivalente des produits affectés à la satisfaction de tous les besoins (1) : une telle solution eût cristallisé les emplois et les fabrications au détriment de tous les éléments participant à l'économie nationale, qui par ailleurs reposait sur des problèmes de subsistance (objets essentiels, main-d'œuvre à employer).

(1) Déjà dans l'ignorance où l'on s'était trouvé après l'armistice sur la situation des stocks, un décret du 31 août 1940 avait édicté une mesure conservatoire en stipulant que tout industriel textile n'était autorisé à mettre en œuvre qu'une quantité de matières premières n'excédant pas 30 % de sa consommation 1938. La première décision du Répartiteur-Chef de la Section des Textiles (*J. O.* du 8 nov. 1940) a détaillé les conditions d'application du décret. Depuis le 1^{er} janvier 1941, on a substitué progressivement à ce régime momentané l'attribution mensuelle à chaque entreprise de quantités de produits déterminées en fonction de critères objectifs : personnel, outillage, fabrications, transports.

Quant à l'enquête sur la production prévue par le décret du 31 août 1940 et qui avait été commencée par les Fédérations syndicales, elle a été poursuivie par les Comités Textiles qui ont assuré l'envoi des questionnaires dont les résultats ont été utilisés par la Section des Textiles.

Aussi des assouplissements et des tempéraments furent étudiés en collaboration avec les Comités d'organisation chargés dans leurs branches respectives de recenser les possibilités de production (outillage et stock), de centraliser les besoins primordiaux et d'en présenter une évaluation globale avec toutes justifications à l'appui au Répartiteur. Celui-ci ne connaît plus alors les entreprises productrices ou utilisatrices qu'à travers les Comités auxquels, tenant compte des ressources disponibles et des nécessités publiques, il attribue des pourcentages de matières premières variables. D'ailleurs le Répartiteur se fait aider par les C. O. qu'il charge de procéder, sous son contrôle, à la Répartition du contingent alloué. De plus les Comités, représentant les intérêts de la Profession, discutent avec le Répartiteur les contingents minima à obtenir pour satisfaire le maximum d'activités. Dans cette voie ils se sont vus bientôt confier le soin de proposer une répartition et d'en effectuer la distribution aux entreprises. Mais le Répartiteur, homologuant les priorités et quotas, garde un droit de regard sur ces délégataires.

*
**

Amorçant une direction de l'économie par la fonction de répartition, différentes modalités de répartition furent mises en œuvre. En particulier la Section de Répartition des Fontes, Fers et Aciers pratique une technique connue sous le nom de « monnaie-matière » (Décision A 3 du 1^{er} mai 1941) qui distingue les porteurs de contingents intégraux (Energie électrique), finals (Machinisme agricole) et de transformation (Travail des métaux) — les artisans se voyant remettre des cartes d'acheteurs avant d'être intégrés dans le régime commun par l'entremise des Bureaux Artisanaux des Matières le 1^{er} octobre 1941. Nous nous bornerons à prendre un exemple de fonctionnement de cette méthode, concrétisant la collaboration des Sections avec les Comités qui les secondent.

En vue de l'attribution d'un contingent final, la Section ou Office des Fers, Fontes et Aciers (O.F.F.A.) demande au C. O. des Industries du Bois l'état des besoins propres à

toutes les activités qui lui sont rattachées. Cette demande est transmise par le Comité à ses quatre groupements : Ameublement, Bâtiment, Travail mécanique du Bois et Commerce des Sciages, qui à leur tour en saisissent leurs sous-comités (Meuble, Décoration, Sièges, Literie pour le premier). Chacun de ces sous-comités recense les demandes d'outils de ses propres ressortissants (tapissiers, décorateurs, installateurs, etc.). Puis les renseignements remontent à l'échelon Comité qui indique à l'O. F. F. A. le total des besoins pour un trimestre en aciers ordinaires, aciers spéciaux, produits moulés. Alors, suivant les ressources dont il dispose et qu'il connaît par les statistiques du Comité de la Sidérurgie, le Répartiteur attribue un contingent de matières ferreuses déterminé au C. O. du Bois. Ce dernier en appliquera une certaine part à ses Groupements, en avantageant si l'on veut celui du Travail mécanique qui sous-répartira son contingent entre ses membres en coupures de monnaie-matière. Celles-ci permettront à leurs détenteurs de se fournir en outils chez leur fabricant de quincaillerie qui relève du C. O. du Travail des Métaux.

De même, les branches Chaussures et Fabrications diverses du Comité du Cuir, chargées de la répartition (sous forme de crédit-métal) de la clouterie entre leurs adhérents en sont responsables vis-à-vis du Chef de l'O. F. F. A.

Par ailleurs, pour ne pas avoir à répartir par exemple des boulons entre les très nombreuses industries qui les utilisent, ce procédé permet pourtant d'apprécier l'intérêt de l'utilisation du produit en fonction des articles livrés à la consommation finale (et non encore susceptibles d'emplois multiples à l'échelon semi-fini). Ainsi les Comités d'organisation des Industries de l'Automobile, des Machines agricoles et autres, adressent à l'O. F. F. A. l'évaluation de leurs besoins. Entre eux le Répartiteur distribue telle quantité de matières disponibles sous forme de monnaie-matière, sauf à en approuver la sous-répartition professionnelle. Les intéressés s'approvisionnent alors au moyen de leurs bons de matières auprès des industries de transformation, lesquelles obtiennent les matières brutes dont elles ont besoin contre les bons qui leur ont été remis. Or, au stade intermédiaire, l'industriel dernier utilisateur peut s'adresser à l'entreprise de son choix pour se procurer ses boulons sur présentation de son contingent établi

en monnaie-matière. Il revient donc au C. O. intéressé, pour régulariser l'activité considérée, de centraliser la réception des commandes, puis de les affecter aux usines aptes à les exécuter, dont il détermine ainsi le taux de marche en conformité avec ses vues sur l'aménagement productif de la Profession (1).

La Section des Métaux non ferreux a complété ses dispositions préliminaires par l'institution de deux sortes de licences : de transfert pour l'acquisition des produits, d'usage pour leur emploi ; puis elle a établi des listes de porteurs de différents contingents analogues à ceux prévus par l'O.F.F.A. Les Comités d'organisation intéressés interviennent en donnant obligatoirement leur avis sur les demandes de licences dont ils doivent être saisis pour les transmettre à la Section. Les tonnages accordés par licence sont débités sur le contingent alloué soit au C. O. du demandeur, soit au C. O. dont dépend l'utilisateur final. Si ces C. O. n'ont pas reçu de contingents, le Répartiteur peut juger opportun de prélever les matières premières nécessaires sur les réserves constituées par ses soins. Ce volant n'exclut pas d'ailleurs la délivrance individuelle de licences à certaines industries en dehors des contingents globaux attribués aux Comités s'il y a intérêt public.

En présence de la pénurie de métaux non ferreux, un effort d'adaptation s'est exercé. Mais ce sont les C. O. qui se sont attachés à préciser les problèmes et à en étudier les solutions. En liaison avec les services techniques de l'Office de Répartition ils ont procédé à des essais sur les matières de substitution, les Sections de Répartition les renseignant sur telles disponibilités, leur signalant telles répercussions, prenant contact avec les organismes allemands expérimentés. D'au-

(1) Un porteur de contingent final (constructeur de gazogènes) doit joindre à ses commandes de tôles la monnaie-matière correspondante au tonnage demandé. Mais il ne doit pas réclamer de monnaie-matière à ses clients (même lorsqu'ils sont porteurs de contingent).

A la différence des commandes de produits finis fabriqués par des industriels ressortissants à des Comités d'organisation porteurs de contingent de transformation (machines-outils), les achats de produits finis fabriqués par des porteurs de contingent intégral ou final (bicyclettes) peuvent être effectués librement (dans la limite des disponibilités des producteurs et des négociants).

tre part, les prescriptions d'emploi sont mises au point par un travail commun de la Section des Métaux non ferreux et des C. O. compétents, qui se complètent en ce sens que la Section interdit les emplois les moins justifiés, tandis que les C. O. donnent des directives de fabrication. Au surplus, les dérogations peuvent être accordées par le Répartiteur sur demande et avis favorable des C. O. en fonction de retards dans la livraison de l'outillage nécessaire à une production de remplacement ou de considérations particulières à une fabrication spéciale (et sous réserve d'un contrôle de la Section qui reste ainsi en rapports étroits avec les Comités qui utilisent les matières premières dont elle a la charge). Grâce à une liaison constante sont élaborés des programmes mensuels adaptés aux circonstances et groupant les besoins d'une même catégorie d'industries, les C. O. contribuant à la répartition du métal y afférent. Enfin un contrôle de l'application des contingents est exercé avec efficacité par les recouplements que rend possibles la tenue d'une comptabilité-matière par la Section, les entreprises et les Comités.

La participation des C. O. quant à la répartition du charbon n'est pas aussi accentuée. En effet l'organisation des services centraux de la Section du Charbon comprend : le service « services publics », le service « foyer domestique et petite industrie », et le service « industrie » qui assure la répartition aux consommateurs industriels décomposés en 27 catégories. Les caractères particuliers du charbon nécessitent en effet une répartition et un acheminement de la production des mines le plus directement possible vers le consommateur final. En attendant la réalisation achevée d'une décentralisation des Comités d'organisation, l'industriel adresse sa demande à la direction régionale qui la transmet au fournisseur fixé. Pour les industries lourdes très concentrées l'intervention des Comités se limite à exécuter la sous-répartition établie sur le plan national par la Section du Charbon.

Quant à la répartition des lubrifiants et des combustibles liquides industriels, les demandes sont adressées au Répartiteur Chef de la Section du Pétrole. Ce dernier fixe les attributions en liaison avec les Comités qui groupent les besoins. Il en est de même en ce qui concerne les produits chimiques : leur multiplicité et la diversité de leurs emplois appelaient

une large décentralisation. Mais les C. O. intéressés sont à la charnière du dispositif en restant en contact permanent, d'une part avec les délégués de la Section de la Chimie appelés sous-répartiteurs, et d'autre part avec les groupements de « producteurs-distributeurs ». Ces derniers assurent l'exécution des plans de sous-répartition que les Comités ont soumis à l'accord du Répartiteur-Chef (dans les limites des contingents qu'il a lui-même fixés d'après les éléments fournis par les C. O. dont dépendent les utilisateurs). Enfin les usagers de Corps Gras industriels doivent demander au Répartiteur une autorisation de consommation par l'entremise de leur Comité (l'intervention de courtiers assermentés a été rendue obligatoire dans la fourniture des produits).

Les décisions gouvernementales qui ont rationné la consommation de chaussures et articles textiles en instituant un mode de distribution par bons d'achat (loi du 3 janvier 1941) et cartes de vêtements (loi du 17 juin 1941) ont été prises sur la proposition des Sections de Répartition et à la suite d'études auxquelles avaient activement pris part les Commissaires du Gouvernement du Cuir et des Textiles. Et si l'application détaillée des mesures établies par le Secrétariat à la Production est confiée à des organismes administratifs, il n'en reste pas moins que les directives émanent des Sections d'après la documentation fournie par le Comité des Industries Textiles et le Comité de l'Industrie et du Commerce du Cuir. En effet les bons ne sont émis que dans la proportion du disponible, c'est-à-dire sur les stocks de fabrication indiqués par les réponses aux questionnaires mensuels. En ce qui concerne la remontée des bons, ceux-ci sont centralisés par les Comités de branche intéressés du Textile et du Cuir.

Le Comité Général du Textile a recensé les besoins pour les classer en besoins administratifs, industriels, coloniaux et civils (ceux-ci venant en dernier rang); il répartit les programmes de fabrication entre ces différentes branches. Par ailleurs, les cartes d'acheteur professionnel de textiles instituées par la décision n° 11 du Répartiteur-Chef de la Section des Textiles sont établies et remises par l'intermédiaire du Comité Général du Textile; et la désignation des quelques maisons de haute-couture bénéficiant d'un régime spécial plus large a été faite par le Répartiteur sur les suggestions et avis du Comité du Vêtement.

De même, les cordonniers obtiennent des cuirs lissés pour ressemelages et les bourrelliers des cuirs nourris sur présentation d'une carte d'acheteur qui leur est délivrée par le Comité du Cuir. Et les anciens courants commerciaux n'ayant pas été supprimés, la Section du Cuir a demandé au Comité des Tanneries-Mégisseries de créer une carte professionnelle de négociant.

De plus le Comité des Cuirs et Peaux bruts, chargé de l'organisation de la collecte, a un représentant dans chaque région : le chef-collecteur chez qui sont bloqués les cuirs pour être répartis équitablement entre les tanneurs par les soins de la Section.

Quant à l'effort de réduction de consommation des matières rares, il est mené de pair par les Sections et les Comités du Textile et du Cuir ; ces derniers apportent leurs suggestions sur les mesures de réglementation d'emploi, et effectuent des recherches techniques portant sur de nouveaux procédés de fabrication : utilisation de déchets (de cuir noyé dans un aggloméré), succédanés (fibres de genêt). Et surtout les Comités ont pris des dispositions destinées à accroître et à renouveler la production : programmes concernant 5 millions de galoches et 44.000 tonnes de fibrane pour 1942 (amélioration de l'outillage et construction d'usines).

Au demeurant, il y a connexion entre les questions qui touchent respectivement à la Répartition et à l'Organisation, du fait que, dans ces deux branches de production : Textiles et Cuir, les matières et produits considérés servent essentiellement à satisfaire les besoins en textiles et cuirs (à la différence du charbon et du fer qui sont utilisés dans une foule d'industries). Ceci explique la liaison intime qui est réalisée entre les Sections et les Comités du Textile et du Cuir quant à l'unité de vues et d'action (ne serait-ce que par la fusion du personnel dans le même immeuble).

La Section du Papier et du Carton travaille en coopération suivie avec ses deux Comités de branche et le C. O. des industries, arts et commerces du Livre. En particulier elle fait étroitement participer à sa fonction de répartition la section « matières premières » du C. O. des industries de Préparation et de Fabrication du Papier et du Carton. Une liste d'une

vingtaine de Comités a été dressée qui doivent tous les mois faire connaître à la Section l'état des besoins propres aux activités industrielles et commerciales qu'ils ont en charge. Par suite, un C. O. compétent peut faire connaître à la Section l'absence de synchronisme entre différentes matières de son ressort, dont la convergence dans le temps et dans l'espace est nécessaire à l'élaboration d'un objet : tel produit mi-fini émanant du C. O. de la Préparation et Fabrication du Papier et Carton restera en partie inutilisé par les entreprises qui le mettent en œuvre, si elles ne peuvent se procurer en quantités suffisantes le produit fini complémentaire auprès du C. O. de la Transformation et Distribution du Papier et Carton. Ici le Comité Général de l'Industrie et du Commerce du Papier et Carton devra être saisi avec la Section pour mettre au point les conditions d'approvisionnement de l'industrie considérée.

En outre, le Service de la Récupération et de l'Utilisation des déchets et vieilles matières fait appel également au concours des Comités d'organisation. Un travail commun avec les Comités intéressés lui permet de procéder à la classification des négociants et entreprises se livrant au ramassage et au négoce des déchets et vieilles matières, et de mettre au point les mesures à prendre en vue d'en intensifier la récupération ainsi que les moyens à appliquer pour en obtenir une meilleure utilisation ou un nouvel usage. A ce titre des contacts fructueux ont été pris entre les services de la récupération et les C. O. de la Verrerie, de la Parfumerie et de la Pharmacie en matière de récupération des verres et débris de verres. De même, les questions se rapportant au ramassage des peaux brutes de lapins, lièvres et garennes sont réglées par le C. O. des Pelleteries et Fourrures en accord avec le Service de la Récupération. D'ailleurs, la plupart des Comités sont amenés à participer à la campagne d'économie entreprise contre le gaspillage (chiffons); en particulier ils diffusent des instructions concernant la récupération des vieux papiers et des ferrailles, ou la régénération des huiles industrielles et déchets de caoutchouc. De plus, ils procèdent à des études de réemplois ou de substitutions.

Ces derniers problèmes dépassent parfois le cadre des attributions techniques d'une Section ou d'un Comité. Il re-

vient à la Section Centrale de l'Office de Répartition de coordonner les propositions des Comités et les décisions des Sections afin que les contingents de matières premières soient attribués en conséquence.

Par exemple, le C. O. de l'Industrie des Confitures et des Conserves de fruits au sucre, sur l'instigation de l'O. F. F. A. et devant la pénurie de fer noir, recherche des conditionnements de remplacement et s'oriente vers l'utilisation des boîtes en carton paraffiné ou à défaut en pellicules cellulose-siques. Encore est-il que la Section du Papier-Carton devra être mise au courant pour consentir à cette mesure et tenir compte dans son plan de répartition de ces nouveaux besoins. D'ailleurs la Section présidera aux travaux d'études sur les emballages nécessaires aux confituriers, à qui elle attribuera un contingent approprié de monnaie-matière qui remontera à travers les deux Comités de branche du Comité Général du Papier et du Carton.

*
* *

Ainsi l'articulation des fonctions de Répartition et d'Organisation est entrée peu à peu dans une troisième phase, dépassant le stade d'une économie contingentée et réglementée pour atteindre à la direction de l'économie, accentuant l'accouplement des attributions dévolues aux Comités et aux Sections. Normalement l'intervention de ces organismes devait pousser des prolongements dans la détermination et l'orientation des activités productives; toutefois cette évolution s'est opérée au bénéfice d'une extension du champ d'action de la Répartition. Il reste aux Comités à compléter cette politique par des dispositions relevant de l'Organisation Professionnelle, notamment en matière d'accroissement de rendement et de fabrications de remplacement.

En fait, le problème des matières premières continue de dominer toute la vie de l'industrie. Mais ses données se sont précisées et les solutions se présentent dans une conjoncture plus éclairée. C'est à ce double titre que les Répartiteurs ont utilisé leurs pouvoirs étendus pour aménager avec efficacité tous les éléments de la production et, par répercussion des mesures prises, réglementer la distribution et influencer la

consommation. D'ailleurs il n'est guère de fonctions des Comités énumérées par l'article 2 de la loi du 16 août 1940 dans lesquelles les Répartiteurs ne soient amenés à s'ingérer. Pratiquement les Comités, ayant enregistré leurs ressortissants et leurs besoins, ont d'une part préparé la tâche du Répartiteur en déterminant les droits des entreprises, et d'autre part participé à l'application des directives par lui données en fournissant des indications aux industriels. Ainsi la collaboration entre Comités et Sections a pris forme d'une action concertée pour coordonner leurs attributions sans qu'il en résulte de conflits.

Avant la décision de répartition, les Comités, porte-paroles responsables des professionnels, évaluent leurs besoins, les apprécient, les hiérarchisent et les transmettent à la Section de Répartition avec justifications à l'appui et plan de sous-répartition qui concrétise leurs programmes de production, de fabrication, d'équipement, de travail établis en application des paragraphes 2, 4 et 6 de l'article 2 de la loi du 16 août. Le Répartiteur jauge alors toutes les demandes émanant des différents Comités, les valorise par une attribution de contingent et la fixation de règles de sous-répartition, et approuve les propositions d'allocations par entreprises. Mais la Section de Répartition demeure responsable de la destination des tonnages affectés à un Comité et conserve un droit de regard sur son emploi. A telle enseigne que les Comités peuvent recevoir des directives précises quant aux attributions à appliquer en tenant compte du rendement de telle entreprise, de la réduction des transports, etc. En fait le Répartiteur s'arrêtera à l'échelon groupe d'entreprises, mais il indiquera la nécessité de satisfaire telle activité dans telle proportion par rapport à telle autre pour telle raison d'intérêt public (1).

Ainsi se réduit la tâche matérielle des Sections de Répartition. Il leur reste à établir des plans de répartition en considération des possibilités et des ressources nationales, que préciseront différents critères adoptés et une liaison avec les différents organismes de l'économie générale. Par ailleurs, les

(1) C'est ainsi que la production des bocaux à conserves à été intensifiée à l'encontre de la fabrication des tubes en verre d'industrie, mais en sauvegardant les besoins des produits pharmaceutiques.

Répartiteurs peuvent tout spécialement déterminer et suivre l'emploi des produits de par leur pouvoir de réglementer la fabrication et la distribution, empiétant quelque peu sur les attributions propres aux Comités. Dans cette perspective, si les programmes de fabrication sont élaborés en fonction des quantités disponibles de matières, la répartition en est malgré tout commandée précisément par le but déterminé par les Comités d'organisation. En outre la création de certains Comités a été en grande partie appelée par les nécessités d'application de la Répartition.

Toutes choses étant, il n'était que trop naturel d'en arriver à une méthode de répartition moins empirique que sur la base de la référence 1938. Désormais l'œuvre de répartition est guidée par différentes notions : rendement des entreprises, usage (qualité et utilité) des fabrications, activité des industries, ce qui amène à considérer les répercussions sociales du point de vue du personnel et les répercussions techniques du point de vue des quantités de produits mis en œuvre. Le tout reste dominé par le caractère d'intérêt public que représente telle production, ce qui implique qu'il sera tenu compte du minimum vital des établissements quant à leurs besoins en outillage comme en matières premières. Ainsi la politique directionniste trouve un instrument plus complet et plus efficace de ventilation des activités privées en fonction du Bien Commun (1).

Dans ces conditions, les Comités à qui il appartient d'arrêter les programmes de production et de fabrication sont tenus de résoudre les problèmes posés, en considération des données présentes et par approximations successives avec la collaboration des Sections de Répartition. C'est ce qu'ont oublié certains Comités qui n'ont pas cru devoir se plier scrupuleusement et sans délai aux exigences d'une répartition établie sur le plan national. Il est indéniable aussi que les Comités ont été entraînés, chacun pour leur part et en vue

(1) Il est à noter que la discrimination sociale peut être délicate entre les industries employant le plus grand nombre de travailleurs et les industries concourant à l'élaboration d'objets ou denrées de première nécessité. D'une part, le pouvoir d'achat risque de ne pas trouver le minimum de produits indispensables, d'autre part ces derniers risquent de ne pouvoir être acquis par des chômeurs. Il reste vrai que des allocations de l'Etat dans ce cas font donner la préférence aux fabrications d'usage courant.

de défendre leurs droits, à exagérer les besoins de leurs adhérents et à en faire valoir la prééminence par rapport aux autres. Il reste que le phénomène s'annule s'il est généralisé, ce qui ne saurait pourtant le justifier; et la tâche des Répartiteurs ne s'en trouve pas simplifiée ni clarifiée.

Conformément aux directives gouvernementales, les Comités ont eu pour mission de répartir les matières premières aux industriels, non plus en fonction de leurs activités, mais au regard de leur utilité sociale et technique. Pour ce faire les recherches d'économie des produits et de meilleur emploi de la main-d'œuvre en face de l'importance et de l'urgence des besoins à satisfaire ont conduit par raison d'intérêt général à des inégalités de traitement entre les différentes branches (que les C. O. en tant que représentants d'une profession doivent accepter), et entre les entreprises (que les C. O. en tant que délégués de la puissance publique doivent appliquer). Au même titre que les Comités d'organisation pour mener à bonne fin leur tâche requièrent une discipline de leurs ressortissants, il leur revient vis-à-vis de ceux-ci de *faire le jeu* des Sections de Répartition, services publics.

En réalité, on ne peut négliger deux tendances parallèles : chez les Sections à s'immiscer dans l'œuvre des Comités pour appliquer leur politique économique, chez les Comités à se dégager de la coupe des Sections pour conserver leur autonomie professionnelle.

Enfin dans la mesure où la Répartition s'affirme comme la fonction déterminante de l'Economie Dirigée actuelle, les sanctions prévues par l'article 7 de la loi du 16 août 1940 laissent le pas aux dispositions détaillées par la loi du 9 mars 1941 concernant la répression des infractions aux décisions des Répartiteurs (1).

D'ailleurs les mesures administratives envisagées pour les Sections de Répartition comprennent les deux sanctions que les Comités d'organisation peuvent proposer à l'encontre de

(1) Déjà l'article 8 de la loi du 10 septembre 1940 avait prévu l'application des sanctions de l'art. 7 de la loi du 16 août 1940 en matière de répartition. Au surplus, avant que la loi du 9 mars 1941 ne soit venue reconnaître aux Répartiteurs le pouvoir d'obtenir par voie administrative l'exécution forcée de leurs décisions de transferts, seule l'intervention du C. O. intéressé eut pu provoquer une décision de réquisition de la part du ministre de la Production conformément à l'art. 6 de la loi du 16 août.

leurs ressortissants insoumis : interdiction d'exercer une fonction de direction et amende au profit du Trésor (non majorée des décimes légaux) (1).

En considération des risques d'enchevêtrement de compétence des Sections et des Comités dans l'exercice de leurs attributions et du fait de l'ingérence des Sections dans les fonctions des Comités, il convient de préciser les pouvoirs de décision ou d'application qui reviennent à ces différents organismes en matière de répartition. Or toutes les instructions et dispositions émanant des C. O. pour assurer la sous-répartition apparaissent comme devant rester de l'obédience des Sections de Répartition qui approuvent les programmes établis par les Comités.

Aussi y a-t-il séparation des contrôles exercés par les Sections et les Comités quant à l'exécution des décisions prises dans leur domaine respectif (sous réserve qu'en fait la liaison indispensable permet aux uns d'alerter les autres dans la mesure notamment où sont centralisés les renseignements des Sections et des Comités et où ils se tiennent au courant, ne serait-ce que pour éviter les doubles emplois, des inspections et des enquêtes entreprises auprès d'activités industrielles et commerciales qui leur sont toujours assujetties conjointement à quelque titre).

Il reste que, non seulement les sanctions prises par un Répartiteur sont communiquées au C. O. intéressé, mais que ces propositions peuvent avoir fait l'objet d'un avis conforme ou non du Comité (fermeture de l'entreprise). Et surtout les Comités aussi bien que les Sections ont un moyen pratique de faire respecter leur volonté : supprimer l'allocation de matières et produits.

Par ailleurs, il semble souhaitable que certaines sanctions retenues en matière de répartition soient mises à la disposition des Comités (en cas de refus de communication de documents, de lacération d'affiches, etc., en opposition avec les

(1) Il est à noter que les prévisions du budget de 1942 font état de 10 millions d'amendes perçues au titre d'infractions aux décisions des Répartiteurs. Ce chiffre sera certainement dépassé, le nombre des infractions constatées s'accroissant en fonction de l'augmentation du nombre des contrôleurs. D'autre part, les mesures exceptionnelles intervenues en matière de recouvrement des amendes et de procédure judiciaire ont hâté la mise en application des sanctions pour les rendre plus efficaces.

règlements exprès des dirigeants de Comités). Mais, le maintien d'une disparité entre les sanctions affectées aux infractions aux décisions des Sections ou aux règlements des Comités correspondant à la différence de plans sur lesquels ces organismes exercent leur compétence et leurs fonctions, on peut admettre que les sanctions administratives évoluent dans le premier cas vers une formule judiciaire, dans l'autre vers une formule professionnelle, tout en restant pénales.

Il convient également de signaler la création (1) de Bureaux Artisanaux des Matières auprès des Chambres de Métiers, chargés de servir d'intermédiaires à double sens entre les artisans d'une part, et les Comités d'organisation et les Répartiteurs d'autre part. Ils jouent le rôle d'offices de renseignements auprès des premiers, et grâce aux recensements qu'ils ont dû effectuer, ils font connaître les besoins des artisans, proposent toutes mesures concernant la Répartition et surveillent la distribution des matières allouées.

Lorsque les Groupes Artisanaux Professionnels seront mis en place, la répartition des produits industriels entre les artisans se fera selon trois méthodes différentes : le Bureau Artisanal des Matières pourra assurer suivant les instructions du Répartiteur la répartition du contingent allouée entre les G. A. P. intéressés. A ceux-ci reviendra la sous-répartition individuelle qui sera réalisée par le B. A. M. sous le contrôle des G. A. P. Les modalités de cette sous-répartition pourront être fixées par le C. O. compétent.

La seconde méthode est la suivante : le Répartiteur allouera au Comité d'organisation un contingent global pour l'ensemble des besoins de la Profession. Le C. O. mettra à la disposition de chaque G. A. P. de son ressort les quantités destinées aux besoins de celui-ci. La sous-répartition individuelle sera également assurée par le B. A. M. selon les indications du G. A. P.

Enfin, la répartition pourra être assurée directement par les Comités d'organisation sans intervention ni des B. A. M. ni des G. A. P.

Ces différentes solutions seront appliquées en fonction des données artisanales des Professions.

(1) Par la circulaire CH. M. 24 du 26 mai 1941 émanant du Service de l'Artisanat du Secrétariat à la Production.

Ajoutons que la loi du 16 août comme la loi du 10 septembre 1940 ne trouve son application directe que sur les territoires de la métropole (1).

*
**

Par conséquent, l'œuvre primordiale de l'Economie Dirigée aura été la Répartition, office national, qui en contre-partie est l'instrument majeur de la direction de l'économie. Est-ce à dire que l'Economie Dirigée, et partant la Répartition ne sont conditionnées que par la pénurie actuelle tant dans son intensité que dans sa durée ?

Il semble bien plutôt que l'Economie Dirigée doive évoluer vers une formule d'Organisation Professionnelle qui permette un relâchement de l'emprise étatiste, l'autonomie corporative étant inversement proportionnelle à l'autoritarisme administratif. Ainsi peut-on dire que le Corporatisme est l'organisation sociale appelée par l'Economie Dirigée laquelle s'avère à son tour la formule conforme au stade présent de la conjoncture économique.

Quant à la Répartition, parallèlement, elle ne laissera pas place à un libéralisme intégral. Elle devra s'insérer dans une économie orientée par une politique qui pourra abandonner la réglementation étroite des activités industrielles et commerciales, pour leur surveillance élargie dans le cadre professionnel aussi bien que continental. Plus précisément la Répartition primaire, qui revient à l'Etat, subsistera pour distribuer les matières entre les grandes branches d'activités, et les collectivités utilisatrices d'une part, et les grandes formes d'emploi et les usages généraux d'autre part.

Seule une conception à courte vue peut admettre que la fin de la guerre puisse ouvrir de plano une ère de facile abondance. Car avant de rétablir un équilibre entre les pro-

(1) L'Organisation Professionnelle aux Colonies a été l'objet de la loi du 6 décembre 1940, modifiée par la loi du 5 mars 1941 selon ces termes : « Il est créé un Comité Central des Groupements professionnels coloniaux chargés de coordonner et de contrôler l'activité des six groupements suivants... ».

Le Gouverneur de l'Algérie a pris un arrêté particulier (7 avril 1941) portant organisation provisoire de la production industrielle qui reproduit dans leurs grandes lignes les dispositions de la loi du 16 août en les complétant.

duits et les besoins, il faudra reconstituer partout un fonds de roulement en outillage, main-d'œuvre et flotte marchande.

Mais cette première phase devra elle-même être coordonnée, ne serait-ce que du point de vue des rajustements territoriaux et des accords politiques.

En second lieu, il apparaît que les modalités de la guerre auront préparé la tâche en déterminant les fins publiques et en fournissant les moyens industriels ; encore est-il que conformément au mouvement foncier des données de la production et de la consommation, une crise de surproduction est en puissance parce que l'éclatement de la crise de sous-consommation à court terme ne pourra suffisamment tempérer, absorber le retour sous-jacent à un nouveau déséquilibre. Bien au contraire, et à supposer que les « manas » économiques qui dominent les défaillances humaines desserrent leur étreinte, il n'est pas assuré que les nations auront assez pris conscience du problème fondamental et de ses solutions particuliers pour consentir à se donner une autre structure, (au lieu de prolonger et aggraver un système périmé). Car, il est évident que tous les facteurs et tous les efforts économiques, s'ils ne sont pas maîtrisés, tendront à amplifier par réaction les contingences de surproduction, sans qu'un mieux-être en découle.

Dès maintenant, les dispositions autarciques visent à un accroissement de rendement par des mesures de rationalisation, de spécialisation, de substitution, sans parler des exploitations mises en œuvre. Tous les travaux entrepris pour permettre à l'offre de rattraper la demande implique un dépassement des biens disponibles par rapport aux besoins satisfaits à plus ou moins longue échéance. Et l'on ne voit pas qu'un malthusianisme rénové doive fixer un plafond aux richesses pour laisser subsister un état de pauvreté dans l'avenir, pas plus que la guerre n'est la seule issue au déséquilibre économique dans la mesure où indirectement elle a mis un terme à la surproduction et au chômage.

Cela étant, la Répartition sera le guide et le soutien de l'organisation générale de l'ordre économique. Faisant suite aux restrictions et aux privations, il restera aux Sections de Répartition à veiller sur la circulation des produits, leur utilisation, leur stockage pour que prédomine l'intérêt géné-

tal ; en ce sens, il leur reviendra également d'orienter l'équipement industriel du pays. Et pour autant qu'on aura réuni une documentation statistique (de production et de consommation) valable aussi bien à l'échelon professionnel qu'international, la tâche de répartition répondra à la nécessité de réaliser et de maintenir un équilibre dans le temps et dans l'espace.

Puis, quand les activités économiques nationales auront atteint une position d'équilibre (non pas statique), sans revenir aux libertés passées, les mécanismes actuels pourront être maintenus quitte à les assouplir. Les considérations d'ordre social interviendront pour corriger une répartition des richesses basée sur le jeu des forces économiques. Et la politique directionniste conservera cet outil de dosage des activités et des usages (artisans en face de la grande industrie) en animant ou en freinant telle production. Ce faisant, elle n'aura à s'immiscer dans le mécanisme des prix que pour situer l'étendue de son fonctionnement économique et les limites de son jeu social.

Par ailleurs, il conviendra de garder cette méthode pour établir des courants d'échanges impériaux et internationaux. Ainsi, complétant son œuvre d'organisation de la misère, la Répartition pourra se justifier par un aménagement de la prospérité.

CHAPITRE VI

**Coopération
des Pouvoirs Publics et des Comités d'Organisation****A. — POLITIQUE DE FIXATION DES PRIX**

Toute Economie Dirigée implique une intervention étatique plus ou moins accentuée dans le mécanisme des prix. Mais conformément aux caractéristiques générales de la politique économique actuelle les Comités d'Organisation ont été appelés à s'associer à cette action administrative sur les prix. Parallèlement à leur liaison avec les Sections de Répartition, les organismes professionnels contribuent à l'œuvre du Comité Central des Prix, Service du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances, chargé en vertu de la *loi du 21 octobre 1940* (au *J. O.* du 10 nov.) de la fixation et du contrôle des prix, d'où une régularisation et un aménagement de la production pour tout et autant que les activités économiques se ramènent à une question de prix.

Le Gouvernement, entendant rester maître de la monnaie, s'est efforcé de dominer les prix pour se créer des points d'attache. Essentiellement il s'agissait de freiner la hausse en puissance, mesure indispensable en fonction d'une conjoncture à base de pénurie de produits et d'excédent de disponibilités (mais qui au demeurant s'insère dans une évolution commencée en 1936, poursuivie par des dispositions tendant à juguler les relèvements de prix, et marquée par la création du Comité de Surveillance des Prix).

Aussi bien la participation des C. O. à cette tâche cadrerait avec les attributions que leur conférerait l'article 2 de la loi du 16 août 1940, soit : « ...5° De proposer aux autorités publiques compétentes les prix des produits et services ».

Aux mesures de répression et au contrôle de la variation des prix sont désormais substitués une réglementation de la

fixation des prix et un système d'organisation de la vente de tous les produits, s'appuyant sur le blocage des prix à la date du 1^{er} septembre 1939 (seules restent valables les majorations régulières accordées en vertu du décret du 9 septembre 1939). A partir de ces données des dérogations exceptionnelles peuvent être accordées à raison des fluctuations du cours des matières premières sur les marchés étrangers (hausses) ou des conditions d'exploitation imposées aux entreprises (force majeure).

Il convient donc d'examiner les rapports des organismes professionnels avec le Service des Prix au regard des textes réglementaires de base qui, sur des points différents, sont venus progressivement préciser et étendre les fonctions des Comités d'Organisation, en les associant à la détermination officielle des prix.

En application de la loi du 16 août 1940, l'article 8, 3° de la loi du 21 octobre 1940 prévoit qu'en dehors du Ministre des Finances, des Préfets et des Comités Départementaux des Prix, « les Comités d'organisation professionnelle ou à défaut les organisations professionnelles les plus représentatives » peuvent saisir le Comité Central des Prix de demandes de majorations qui seront décidées par arrêté du Ministre des Finances pour les produits ne figurant pas à l'annexe A de la loi (qui comprend les principaux produits et services dont les prix sont fixés par arrêté interministériel ; dans ce cas les C. O. jouent le rôle d'organes de transmission auprès du Ministère auquel il revient de saisir le Comité Central des Prix). Ainsi les Comités d'organisation servent d'intermédiaires aux entreprises.

D'autre part les C. O. formulent des avis relatifs à la fixation des prix dans deux cas prévus par des circulaires du Ministère des Finances en date respectivement du 10 décembre 1940 et du 3 janvier 1941.

Il en est d'abord ainsi pour les *produits nouveaux* qui font l'objet d'une demande de fixation de prix de la part des entreprises intéressées transmises au C. O. dont elle dépendent. Ce dernier, après examen, soumet ses propositions au Comité Central des Prix qui a seul pouvoir de fixer les prix en cette matière. Ainsi la mise en vente de produits de remplacement

est interdite tant que les prix n'en ont pas été homologués.

Les avis des C. O. ont été d'autre part demandés pour la détermination de la *marge bénéficiaire* des commerçants. Jusqu'alors ceux-ci n'étaient autorisés (1) à répercuter la hausse qu'ils subissaient de la part de leurs fournisseurs directs que dans la limite de la différence arithmétique entre le prix nouveau et le prix ancien. Ce système aboutissait à faire décroître progressivement la marge bénéficiaire des commerçants par incorporation des hausses en valeur absolue. Aussi le Comité Central des Prix a-t-il décidé d'y substituer un régime de « taux de marques » dont le calcul en pourcentage exige de longues recherches. C'est pour aider le Comité Central dans ce travail délicat que les C. O. ont été invités à lui proposer des applications de ce nouveau procédé en vue des autorisations administratives de hausses (2).

Par ailleurs, la circulaire précitée du 10 décembre 1940 a conféré un véritable pouvoir de décision aux Comités d'organisation (ou à leur défaut aux syndicats agréés) à l'égard des produits autres que les produits nouveaux qui ont subi depuis le 1^{er} septembre 1939 des *modifications* (de nature, composition, forme, présentation, qualité) ayant entraîné un changement sensible du prix de revient.

Au demeurant, cette compétence des C. O. joue dans le cadre de directives précises, qui leur ont été tracées pour le décompte et la vérification des prix de vente établis par les entreprises et dont ils peuvent déterminer et homologuer une majoration (ou une minoration). Les C. O. ont pour tâche de rechercher des prix de revient comparatifs et des références syndicales qu'ils prennent pour base d'établissement du pourcentage de majoration à approuver. En cela ils doivent s'appuyer essentiellement sur les hausses autorisées des matières composantes. En effet, un nouveau prix de vente ne pourrait être accepté qu'en considération d'un temps supplémentaire employé à la fabrication (étant admis qu'en prin-

(1) Par une décision du 3 novembre 1939 du Comité national de Surveillance des Prix.

(2) Des arrêtés d'application ont été pris par la suite. Les Comités indiquent la marge bénéficiaire pratiquée dans la profession au 1^{er} septembre 1939, le marge bénéficiaire actuelle telle qu'elle résulte du jeu de la hausse en valeur absolue, et la marge bénéficiaire proposée si la précédente est notoirement insuffisante.

cipe les frais généraux et les rémunérations de main-d'œuvre ne varient pas dans la législation nouvelle (1).

Les mesures adoptées par les C. O. sont communiquées au Service des Prix qui se réserve de vérifier par un accord *a posteriori* que les Comités ont correctement fait application de leurs attributions dans l'examen et les solutions apportées aux demandes de fixation de prix. Sans parler des sanctions personnelles qui pourraient être prises contre les membres d'un Comité, le retrait du bénéfice de cette procédure pourrait faire suite à des irrégularités.

Les C. O. adressent leurs décisions d'homologation à la rédaction du « Bulletin Officiel du Service des Prix » (institué par une loi du 4 avril 1941) où sous leur responsabilité elles sont publiées, obligatoirement, à la partie non officielle du Bulletin. En outre, ces fixations de prix ne paraissent pas au « Recueil Analytique » permanent édité par la sous-direction des prix du Ministère des Finances.

Ici il importe de préciser les difficultés pratiques qui furent inhérentes à la nouvelle Organisation professionnelle, parallèlement à de nombreux chefs de hausse des prix. Aucune demande de majoration n'avait pu être examinée après le 1^{er} mai 1940 (date à partir de laquelle le décret du 9 avril avait dû édicter une fois de plus un blocage des prix, sauf en ce qui concernait les produits importés). Le Code des Prix du 21 octobre 1940 prévoyait dans la plupart des cas la présentation du dossier par un Comité d'organisation. Or au début de 1941 nombre d'industriels attendaient d'être rattachés à un Comité qui n'était pas encore institué ou dépendaient de plusieurs C. O. entre lesquels jouaient des conflits positifs ou négatifs de compétence. Quant aux « organisations professionnelles les plus représentatives » elles étaient souvent en cours de dissolution, et en tous cas ne tenaient pas à prendre certaines initiatives. Il reste que les Comités à peine formés s'efforçaient de résoudre des questions de distribution de ma-

(1) La loi du 23 mai 1941 a décidé que les indemnités aux travailleurs et les relèvements de salaires prévus par le Gouvernement ne pourraient être répercutés sur le prix, la charge devant en être supportée par les employeurs, sauf cas exceptionnels : notamment le Comité Central des Prix a fait preuve de souplesse envers les industries où les salaires sont incorporés dans une forte proportion dans les prix de revient.

tières premières entre des ressortissants à recenser et n'étaient pas toujours en mesure de formuler déjà des avis sur des demandes concernant des hausses de prix. Enfin, en l'absence de représentation des C. O. en zone libre, des dossiers ne pouvaient être transmis à Paris. Au surplus, le Comité Central des Prix manquait de personnel, notamment pour son réseau départemental.

Toutes choses étant, il s'avérait indispensable d'assouplir et d'alléger à nouveau le mécanisme tant dans ses principes que dans ses applications. A ce titre il ne suffisait plus que les C. O. statuent sur des cas d'espèce. Aussi le Comité économique interministériel qui s'est tenu le 8 mars 1941 a-t-il décidé d'accélérer la procédure de fixation des prix en laissant aux Comités d'organisation le soin d'établir les répercussions des décisions d'ordre général pour les produits secondaires, sous le double contrôle du Département responsable et de la Sous-direction des Prix. En effet, un excès de centralisation s'ajoutant à une rigidité exagérée des prix, il se produisait des décalages dans la démultiplication des décisions qui prenaient plusieurs mois. Et le Comité Central des Prix, assailli d'innombrables réclamations, avait dû s'attacher exclusivement à l'ajustement des prix des matières premières et des produits-clefs. Il importait donc de parer aux lenteurs et au déséquilibre de la fixation des prix.

Par la circulaire Moreau-Néret en date du 24 avril 1941, émanant du Ministère des Finances et adressée aux organismes professionnels, les principes de calcul des prix ont été posés, précédés des règles nouvelles concernant l'établissement des demandes de majoration et de détermination des prix par les C. O., ainsi que l'examen de ces demandes par le Ministère des Finances et le Secrétariat responsable.

Deux procédures ont été ainsi articulées suivant qu'il s'agit *de matières premières et de produits étalons, ou de produits secondaires dérivés.*

Dans le premier cas, les demandes présentées par l'intermédiaire d'un ministère ou directement par les organismes professionnels et syndicaux sont examinées en séance plénière par le Comité Central des Prix.

Dans le deuxième cas, seuls les C. O. (parce qu'ils ont à leur tête un Directeur responsable assisté d'un Commissaire

du Gouvernement) sont chargés de l'étude des demandes et de la préparation de rapports soumis à l'approbation conjointe du représentant du Secrétariat intéressé (Commissaire du Gouvernement auprès des C. O. ou son délégué) et d'un représentant du Comité Central des Prix. Si les conclusions des C. O. reçoivent leur accord, la décision est prise par le Service des Prix sous forme d'arrêté. Sinon le dossier est soumis au Comité Central pour décision.

Afin de faciliter et de hâter l'instruction des dossiers par les rapporteurs, les C. O. prennent contact avec les fonctionnaires intéressés. D'autre part, la circulaire en question leur a précisé les pièces à présenter; outre les éléments détaillés des demandes d'augmentation ou de fixation des prix, de nombreux renseignements doivent être réunis et analysés sous forme de notes d'ordres technique, industriel, commercial. Enfin les C. O. doivent établir un projet de rédaction des clauses techniques de l'arrêté à prendre.

En somme, les C. O. sont tenus d'assurer la liaison entre leurs ressortissants et les services des prix. Mais leur rôle ne se limite pas à transmettre purement et simplement des dossiers individuels : il leur revient aussi, à partir des indications que leur adressent les entreprises, de dégager l'opportunité de demandes générales par produit ou groupe de produits, et de les prendre à leur compte.

Les C. O. doivent aussi informer leurs ressortissants des conditions d'application du régime des prix, et notamment préciser qu'ils ne peuvent se prévaloir de leurs directives pour justifier des relèvements de tarifs : ceux-ci sont déterminés uniquement par une décision des services des prix et ne sont applicables, sans rétroactivité, qu'après leur publication au « Bulletin Officiel des Prix ».

D'autre part, il rentre dans la mission des Comités de recourir à des éléments compensateurs (emballages, publicité) et de déterminer des mesures nouvelles (rationalisation, substitution) pour résorber à l'intérieur des prix de revient les hausses inéluctables.

Au surplus, il convient de noter l'œuvre d'assainissement de la concurrence et de réglementation de la vente que l'art. 2, 4° de la loi du 16 août 1940 permet aux C. O. d'ac-

complir. A ce titre, l'action des Comités s'oriente vers la codification des modalités de paiement, la fixation des taux de remise, de commission, de courtage, la détermination des conditions de transport, la limitation de la marge bénéficiaire des intermédiaires, la régularisation des avantages consentis à la clientèle (à condition pourtant que leurs décisions n'entraînent pas une majoration indirecte des prix).

Enfin les Caisses de Péréquation, naguère gérées par les Groupements d'Importation et de Répartition en temps de guerre (prévus par la loi du 11 juillet 1938 et dissous par la loi du 7 novembre 1941), ont été transférées à des organismes annexes des Comités d'organisation et rattachées au Répartiteur chef de la Section ayant à sa charge les produits correspondants. Le contrôle financier de ces groupements est d'ailleurs applicable à toute caisse de compensation dont les C. O. pourraient être amenés à prévoir la formation ou à utiliser le concours en vue de remplir les fonctions qui leur sont conférées par l'art. 2 de la loi du 16 août 1940. A ce titre encore les C. O. sont appelés à établir les prix moyens, partant à collaborer à la politique économique des prix (1).

Ainsi le rôle centralisateur, les pouvoirs de surveillance et de proposition directe des prix à l'autorité ministérielle tendaient à constituer pour le Comité Central des Prix une tâche fort lourde, qu'il eût été incapable de mener à bien s'il ne s'était puissamment fait aider par les C. O. (ainsi que les préfets régionaux et les intendants des affaires économiques). Car le Comité Central risquait d'être submergé sous le flot des dossiers dont l'examen eût demandé un temps considérable. On en est donc venu à un partage d'attributions et à une collaboration souple et limitée à la fois, marqués par un élargissement des pouvoirs des C. O. dans la mesure où ils ont déchargé le Comité Central des Prix de sa tâche vaste et complexe. Au demeurant, aucun organisme n'était plus à même de le faire que les Comités d'organisation à qui on

(1) L'art 3, § e de la loi du 10 septembre 1940 habilitait les Sections de Répartition à prescrire le prélèvement de taxes destinées à établir des péréquations de prix. Mais, outre que les pouvoirs des Répartiteurs doivent se combiner sur ce point avec ceux des Comités chargés de proposer les prix à pratiquer, le Ministre s'est réservé la décision en ce qui concerne les taxes de péréquation. Au reste, la loi du 21 octobre 1940 ne fait aucune place aux Répartiteurs.

reconnait une certaine vocation corporative tout en assurant une déflation nécessaire de l'étatisme.

Pratiquement, tous les remaniements ont visé à adapter et accélérer le contrôle des prix, et le délai des décisions n'exécède pas en moyenne un mois, temps considéré comme normal pour l'écoulement des stocks aux prix anciens avant homologation ou fixation. De surcroît, on orientait ainsi plus nettement les C. O. vers leurs tâches d'Organisation Professionnelle ; car on leur demandait de se livrer à une étude rationnelle et approfondie des prix de revient réels de la Profession, ce qui implique la mise au point et l'adoption généralisée pour toutes les entreprises de règles de comptabilité uniformes.

En fait, exceptionnellement des enquêtes comptables effectuées dans les établissements d'une branche pour laquelle un Comité avait demandé une élévation de prix ont révélé que la majoration réclamée était exagérément supérieure à celle qui était effectivement subie sur les prix de revient. Cela tient à ce que les membres des C. O. ne sont pas toujours suffisamment imbus de l'esprit public, mais se font les défenseurs intéressés des activités qui leur sont assujetties. En ce sens, des Comités d'organisation ont notamment conseillé à leurs adhérents de porter sur leurs factures la mention « prix en cours d'homologation », pratique en dissidence avec la loi du 21 octobre 1940. Aussi une circulaire ministérielle est-elle venue rappeler que toutes les factures d'achat devaient mentionner les dernières décisions publiées de majoration, de fixation ou d'homologation de prix s'appliquant aux objets vendus (1).

Au fur et à mesure que l'éducation des Comités d'organisation se fera, qu'ils prendront conscience de leurs fonctions dans le sens de l'intérêt général en même temps qu'ils seront plus au courant des techniques industrielles et commerciales de la Profession, une évolution pourra se faire plus tangible

(1) Signalons en terminant et à titre indicatif que des instances ont été introduites devant le Comité Central de Prix par des C. O. qui proposent d'appliquer aux taux de marque licites un nouveau coefficient de majoration, pour qu'il soit tenu compte de l'incidence de la réduction d'activité des entreprises sur leurs charges et des conditions actuelles de vente sur les frais de représentation et de commissions. De même, le Comité Central des Prix a eu à examiner le régime d'établissement des tarifs pour les travaux à façon et à domicile.

vers le Corporatisme. Au demeurant, les caractéristiques actuelles de l'Economie Dirigée correspondent encore à un stade étatique, qui n'autorise pas à envisager l'application d'une procédure unifiée et rapide d'ajustement des prix, déléguée exclusivement aux Comités assortis, en dehors de leur Commissaire du Gouvernement, d'un représentant du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances (le Comité Central des Prix se réservant d'intervenir en appel). Sous réserve de leur responsabilité pour avoir fixé des prix ne laissant pas un juste profit ou conduisant à des profits abusifs, les propositions des C. O., établies à partir de comptes d'exploitation périodiques de l'ensemble de la Profession, pourraient alors être homologuées *de plano* officiellement.

*
**

B. — POLITIQUE DE DIRECTION ECONOMIQUE

La loi du 16 août 1940 chargeait les Comités d'organisation d'une œuvre d'Organisation Professionnelle dans le cadre de l'Economie Dirigée. Après avoir examiné leur rôle en matière de répartition et de prix, il convient maintenant (et toujours sous l'angle « extérieur » où nous nous plaçons dans cette première partie de notre étude) d'envisager dans quelle mesure les Comités ont été appelés à exercer leurs fonctions prévues par l'article 2 de la loi du 16 août 1940, soit : 4° « De fixer les règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité..., l'emploi de la main-d'œuvre..., la régularisation de la concurrence », et 6° « De prendre ou de provoquer les mesures... susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité, dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés ».

Ce sera l'objet des pages suivantes qui présenteront la coopération des Comités d'organisation à l'œuvre de l'Etat en ce qui concerne la politique d'aménagement des activités industrielles et commerciales et la politique de financement de la production.

**1° Aménagement des activités industrielles
et commerciales**

a) Le décret du 9 septembre 1939 a subordonné la *création ou l'extension ou le transfert* des établissements commerciaux, industriels et artisanaux à l'autorisation du préfet après avis de la Chambre de Commerce (ou Chambre des Métiers) de la circonscription. En soumettant la fondation et la transformation de toute entreprise à une requête préliminaire, ces mesures restrictives avaient l'intention de protéger les droits acquis des mobilisés, raison qui demeurerait valable aussi longtemps que certains seront prisonniers. Au surplus, l'état de la conjoncture autorise à employer dorénavant ce moyen de défense d'intérêts privés comme instrument de direction économique. Les dispositions prises permettent, en effet, non seulement de sauvegarder les droits acquis de ceux qui ne peuvent exercer leur profession, mais encore de régler le volume des organes de production et de distribution.

L'arrêté d'application pris par le Ministre du Commerce, le 22 avril 1940, ne pouvait qu'ignorer les Comités d'organisation (au surplus la consultation des syndicats n'était pas prévue). Il n'empêche que ces organismes officiels sont directement intéressés à participer à l'instruction des affaires se rapportant à la profession dont ils ont la charge, notamment dans la mesure où toute modification à la structure d'une branche d'activité considérée vient s'intercaler dans un plan de répartition ou modifier un programme de fabrication. A telle enseigne que nombre de Chambres de Commerce prirent l'initiative de demander l'avis des C. O. qu'elles joignaient à leur propre avis. Et la circulaire ministérielle du 17 juillet 1941 est venue rendre obligatoire la consultation des Comités par le Secrétaire d'Etat ou l'Inspecteur Général de la Production intéressé pour les affaires importantes, par le Préfet si le Comité est représenté à l'échelon départemental et par la Chambre de Commerce de Paris pour la Seine. La circulaire invitait les Comités à prendre contact avec les autorités administratives, et insistait sur l'interdiction qui leur était faite de notifier directement leurs décisions aux

intéressés sans que les Préfets soient saisis. En vue d'éviter pertes de temps et doubles emplois, une circulaire du 16 novembre 1941 a prescrit aux échelons locaux des C. O. de s'abstenir de transmettre les dossiers à leurs Comités Centraux.

Tous les avis émis ou sollicités ne constituent que des éléments d'enquête, le Préfet conservant son pouvoir discrétionnaire de décision. L'arrêté préfectoral est susceptible dans un délai de quinze jours d'un recours suspensif d'exécution auprès du Secrétaire d'Etat à la Production. Aussi la circulaire précitée du 17 juillet 1941 (qui rappelait le pouvoir souverain d'appréciation de l'Administration) disposait que toutes les décisions prises par le Préfet devaient être portées à la connaissance des Comités d'organisation dans le plus bref délai pour qu'ils puissent exercer éventuellement le recours prévu. A ce titre, le Comité qui estime avoir subi un préjudice peut s'élever contre une autorisation d'ouverture ou développement d'entreprises, et généralement le Secrétaire compétent consultera le C. O. requérant (ou tout au moins son Commissaire du Gouvernement). En fait, dans une proportion notable et significative, les organismes professionnels se pourvoient en appel contre les décisions préfectorales (sans qu'il soit fait d'ailleurs droit à leur opposition régulièrement, loin de là, les pouvoirs publics manifestant des points de vue en divergence avec les considérations des Comités : les uns se soucient en effet de l'emploi de la main-d'œuvre en chômage, alors que les autres cherchent à fermer leur profession en difficultés). Cependant le Comité Général d'Organisation du Commerce, de par sa documentation statistique, est particulièrement à même de juger de l'état de saturation professionnelle et géographique de la branche considérée (ainsi le Comité du Cinéma, entre autres).

Il reste que la politique suivie par les Comités d'organisation peut aller à l'encontre des besoins généraux et de l'intérêt public, pour autant que la concurrence se voit entravée par les préoccupations privées de ceux qui s'efforcent à tout le moins de maintenir leur situation acquise dans un marché figé. Tant et si bien que certains Comités ne se sont pas bornés à exiger que toute requête officielle leur soit parallèlement transmise, mais ont été jusqu'à édicter que leur avis

favorable était indispensable préalablement à toute demande administrative. Telles décisions de Comités sont patentes sur ce point, et la circulaire du 13 mars 1941 émanant de la Direction du Bâtiment avait dû s'élever contre certaines tentatives à refuser toute participation à la répartition aux entreprises ne pouvant justifier avoir exercé leur activité pendant les années 1938-39, ou à subordonner l'attribution de la carte professionnelle à ces justifications.

Au vrai, si l'on veut reconnaître aux Comités un large potentiel d'organisation de la profession en même temps qu'une responsabilité, fonction du libre exercice de leurs attributions, il importe de ne pas discréditer ces organismes semi-publics ; ils n'ont pas toujours une position aisée en face de leurs ressortissants qui en attendent le soutien officiel de leur activité (celle-ci ne s'accordant pas automatiquement avec le bien commun), à moins que ce ne soit des dispositions conformes aux vues des pouvoirs publics (chargés de garantir les intéressés contre tout arbitraire).

En revanche, il appartient aux C. O. d'accorder équitablement et sans retard au nouveau confrère sa part de matières premières et de fabrications eu égard, non pas à ce dont les anciens adhérents vont se voir démunis, mais à l'amélioration de la production et de la distribution qui peut être attendue de « l'intrus » en raison de sa technicité (ou de sa moralité) (1).

Au même titre, un Répartiteur, pour la détermination des droits de consommation, ne peut établir des différenciations suivant la date de création des entreprises. Il reste que, par une mesure générale réglementaire (où n'était pas prise en considération l'éventualité pour de nouveaux établissements d'enlever la clientèle aux industriels, commerçants et artisans mobilisés, mais l'état des matières disponibles), la Section des Métaux non ferreux a d'abord soumis à autorisation la remise en marche ou l'ouverture de toute entreprise, obligation sanctionnée d'un refus d'allocation de matières. De

(1) Un Comité ne peut non plus s'opposer à la réouverture des entreprises fermées depuis la mobilisation, sous réserve naturellement, qu'outre la déclaration préfectorale nécessaire et la cessation de leur activité au lieu de repli, les nouveaux ressortissants se soumettent aux mesures déjà prises par le Comité auquel ils sont rattachés de plein droit (recensement, réglementation, etc.).

même, la première décision du Répartiteur des Produits Chimiques a réservé à certaines entreprises nommément désignées la fabrication des huiles de résine.

C'est assez dire que des conflits d'ordre intérieur ou extérieur n'ont pu toujours être évités, non seulement sur le plan des conceptions, mais sur le terrain des faits. Au reste, des difficultés surgissent ici des modalités d'application du principe des contingents attribués au prorata d'une consommation-référence. Les éléments objectifs font défaut en effet pour apprécier la part de répartition qui revient à des entreprises qui n'existaient pas ou n'avaient pas la même importance au cours d'une année de base antérieure à la guerre. Les Comités sont d'ailleurs en rapports sur ce point avec les Sections de Répartition qui tiennent compte de l'accroissement de consommation résultant d'une notable extension de la Profession (non compensée par des fermetures), et qui d'autre part donnent des directives sur la sous-répartition à appliquer aux anciens et aux nouveaux établissements (1).

De surcroît, les motifs de ne pas brider toute liberté source d'initiative et de progrès vont à l'encontre des disponibilités et des ressources de plus en plus déficientes. Une opposition d'attitudes semble devoir résulter de ce qu'on attend soit de la concurrence soit de la réglementation dans le domaine industriel et commercial. A l'occasion de ces heurts de politiques suivies par le Gouvernement et les Comités, il y a un chef de prise de position pour l'Organisation Professionnelle dans le cadre de la Politique Economique actuelle (auxiliaire et transfuge tantôt de l'Etat, tantôt des Syndicats) qui ouvre des perspectives ou d'autonomie corporative ou d'autoritarisme administratif.

Ici encore il est certain que si la création et l'extension des entreprises sont à quelque titre du ressort de la Profession, il n'empêche que la compétence exclusive en cette matière des C. O. est subordonnée à la hauteur de vues de ces derniers. Au demeurant, la direction de l'économie implique actuelle-

(1) En ce sens est intéressante la décision de la Section du Charbon (J. O. du 30 janvier 1942) qui prévoit l'attribution hors contingent et sur avis favorable du C. O. des Combustibles minéraux solides d'une part importante (au moins 30 %) de sa production à l'entrepreneur qui aura ouvert une nouvelle exploitation ou obtenu un accroissement de production de combustibles minéraux solides (mais cette affectation ne peut être cédée qu'avec autorisation du Répartiteur).

ment un contrôle étroit des pouvoirs publics qui, mise à part la possibilité d'un appel devant le Ministre, peut admettre la collaboration effective des administrations décentralisées et des organismes spécialisés. En ce sens on conçoit que les différents intérêts en présence puissent être représentés par les Chambres de Commerce et les Comités d'organisation compétents, sous réserve d'un recours contre la décision préfectorale devant l'Inspecteur Général de la Production Industrielle pour les litiges d'intérêt local, le Secrétaire d'Etat dans les autres cas, à charge pour eux de confronter les avis des membres d'une commission tripartite émanant de l'Administration, de la Chambre de Commerce et de la Profession.

b) Telle n'est pas la seule modalité d'intervention des Comités d'organisation dans la politique d'aménagement de la structure industrielle qui s'inscrit dans la ligne de l'Economie Dirigée actuelle.

En effet, la rarefaction des matières premières et l'insuffisance de sources énergétiques rendant impossible le maintien en fonctionnement normal de l'outillage français, la question *d'interrompre l'activité de certaines usines* s'est posée avec acuité au bout de quelques mois en même temps que disparaissaient les derniers stocks. Au reste les pourcentages proportionnels de répartition alloués dans certaines branches d'industrie étaient si faibles que les entreprises, tournant au ralenti, étaient condamnées à chômer partiellement (1) et qu'il y avait tout intérêt à regrouper les contingents en vue d'une fabrication conjointe.

Un arrêté du 1^{er} septembre 1941 avait prévu que certaines usines pourraient être fermées par décision du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, après consultation des Comités Consultatifs qui devaient être constitués à titre temporaire auprès de groupes de Comités d'organisation. Les premiers Conseils Tripartites ont été créés (J. O. du 25 sept. 1941) auprès des Groupes de Comités du Matériel électrique, des Métaux et Alliages non ferreux, de la Fonderie-Tubes d'acier et de l'Industrie Mécanique (17 Comités). Des décisions

(1) Par aménagement du taux de marche, soit en utilisant le tiers de la main-d'œuvre, soit en réduisant des deux tiers le temps de travail, d'où hausse des prix de revient et gaspillage d'énergie et de lubrifiants.

postérieures ont pareillement institué sept Commissions (1). Cette formule, qui avait quelque titre à être approuvée, a pourtant été discutée parce qu'il était fait appel à la collaboration de tous les travailleurs des professions, pour décider de mesures pouvant atteindre rigoureusement certains éléments qui voyaient pour la première fois leurs intérêts directement représentés dans la nouvelle Organisation économique.

La loi du 17 décembre 1941 est venue préciser les dispositions de cette politique de circonstances, en prévoyant essentiellement l'établissement d'un plan d'aménagement de la production, comportant l'arrêt provisoire de certains établissements par arrêtés du Ministre de la Production dans toutes les branches industrielles où les nécessités de la Répartition imposeraient une telle mesure. Les Comités d'organisation ont été chargés de la mise au point de ce plan conformément aux directives gouvernementales (2).

Les projets, accompagnés des observations des Conseils Tripartites, des organismes régionaux et des préfets, sont transmis pour décisions au Secrétariat d'Etat, qui peut par ailleurs faire bénéficier les industriels atteints par ces dispositifs de fermeture d'une allocation professionnelle qui leur est versée par les C. O. compétents, habilités à percevoir à cet effet les taxes nécessaires (dont l'assiette, le taux et les conditions de recouvrement sont déterminés par arrêtés). En fait, ces taxes prennent la forme d'un supplément aux cotisations ordinaires perçues pour couvrir les dépenses administratives des Comités. Ces charges nouvelles sont incorporées dans les prix sujets à homologation et si l'incidence en est d'importance, il y a lieu à procédure de demande de majoration conformément aux vues de la Sous-Direction des Prix. Il est à noter que les indemnités prévues peuvent ne couvrir qu'une partie de la rémunération des emprunts, des amortissements

(1) Auprès des Comités suivants : Sidérurgie, Céramiques, Bois, Bâtiments et Carrieres (*J. O.* du 30 septembre 1941), Automobile (non publié) et Textiles (*J. O.* du 1^{er} mars 1942).

(2) D'ailleurs certains Comités n'avaient pas attendu ces textes officiels pour organiser le fonctionnement réduit des activités professionnelles. Notamment dans les centres de production, pour pallier les répercussions sociales des attributions de charbon, l'exploitation en commun par plusieurs firmes d'un même four à feu continu avait déjà été mise sur pied, ainsi qu'un programme de compensation, par les groupes de quelques Comités (Verre).

et du maintien de l'existence de l'entreprise mise en veilleuse (entretien...) ; au demeurant, les usines laissées en activité travaillent à façon pour les patrons suspendus à des tarifs spéciaux les suppléments de matières premières et d'énergie devenus disponibles à leur profit (1), et d'autre part les services commerciaux et les états-majors des usines closes demeurent en fonction afin de vendre les produits ouvrés pour leur compte. Au surplus, par la répartition des frais généraux sur un plus grand volume de production, on peut limiter les tendances à la hausse des prix.

Il s'agissait donc de savoir quelles usines il convenait de fermer afin d'utiliser avec l'efficacité maximum les faibles moyens de production (on peut ajouter que l'élagage des inaptes eût été réalisé si le Libéralisme avait pu jouer).

Atténuer les répercussions sociales et économiques de l'arrêt de certaines branches d'industrie était le principe qui devait guider l'avis du Secrétaire Général à la Répartition assisté d'un Comité Technique composé de trois Répartiteurs et des Comités d'organisation représentés par les Conseils Tripartites. Ces derniers comprennent des délégués patronaux (presque tous président et membres des C. O.), des délégués des collaborateurs et des délégués ouvriers, en général respectivement au nombre de cinq (plus un délégué artisan pour les Textiles) ; ils sont appelés à être consultés sur toutes les mesures temporaires de réorganisation de la Profession imposées par la pénurie actuelle et sur les modalités particulières du choix des entreprises à fermer, ainsi que de l'arrêt de celles-ci et de l'emploi du personnel mis à pied. La désignation des usines à maintenir en activité se fait au premier chef en fonction de la nature de la force motrice utilisée ; par suite, nombre de petites entreprises disposant d'une force hydraulique peuvent ne pas se voir l'objet d'une concentration (notamment dans le ressort du C. O. de la Meunerie).

Si les entreprises éliminées sont intéressées commercialement à la production des firmes qui bénéficient de leur répartition, main-d'œuvre et outillage pour exécuter comme sous-traitants leurs commandes, par ailleurs les équipes de travail-

(1) L'application de la loi du 17 septembre 1941 ne doit pas aller à l'encontre du décret du 9 septembre 1939 qui s'exerce sur un plan différent.

leurs encadrées par leur maîtrise sont transplantées sur des chantiers de grands travaux voisins.

Pratiquement, c'est surtout la branche des Textiles (en particulier les filatures de coton) qui, de par sa situation conjoncturelle critique, tombe sous la coupe d'un plan dressé géographiquement à l'instigation du Comité Général du Textile, revu par les Conseils Tripartites, supervisé par les Préfets régionaux et les Inspecteurs de l'économie. Pour ce faire, il a été tenu compte pour chaque industrie, non pas tant de l'importance des entreprises que de leur qualité eu égard à la consommation d'énergie, à l'équipement, au rendement, sans négliger les frais généraux, les possibilités de reclassement local de la main-d'œuvre et des facilités de transport.

De même une réduction d'activité considérable a dû être envisagée par le Comité Général des Papiers et Cartons par suite de la disette de charbon et de pâtes chimiques. A ce titre, il a fallu se résoudre à suspendre les distributions de combustibles dans des dizaines d'usines, ce qui a permis le emploi des ouvriers dans l'abatage du bois. Et parallèlement à ces mesures élaborées en collaboration avec les organismes représentatifs de la Production Industrielle et du Travail, les Comités d'organisation compétents ont réglementé les fabrications et étendu le rationnement en accord avec les Sections de Répartition intéressées.

Par ailleurs, la loi du 16 décembre 1941 a prévu la fermeture de la plupart des usines d'une certaine importance pendant quinze jours en vue de pallier l'insuffisance momentanée du stock charbonnier et électrique. Dans l'application de ces dispositions visant à économiser les sources d'énergie nationale, les Secrétariats Généraux du Ministère de la Production ont trouvé en les Comités d'organisation de précieux collaborateurs qui ont été appelés à formuler leurs avis sur les dérogations à apporter (en particulier pour les fours à feu continu). De même, les différentes mesures de restriction à la consommation de gaz et d'électricité ont été prises en accord avec les autres Services et appliquées à bon escient par les Comités dans leurs branches respectives.

Enfin, la loi du 6 avril 1941 a prévu l'établissement d'un *plan d'Équipement National*, dont la première tranche sera réalisée dans une période de 10 ans.

Les questions relatives à la main-d'œuvre, aux matériaux et aux matières premières autant que les questions financières ont une importance déterminante dans le choix des opérations à retenir et dans l'ordre d'urgence à fixer pour leur exécution. Dans le but de coordonner ces trois aspects du problème, le Commissariat Général à l'Équipement National a demandé aux Comités d'organisation de procéder à une enquête : les C. O. avaient jusqu'au 15 septembre 1941 pour recueillir les renseignements demandés.

Devaient faire l'objet d'études et de propositions tous les travaux privés relatifs à l'équipement industriel des ressortissants de chaque Comité (constructions, agrandissements d'usines, installations nouvelles...) et ne bénéficiant d'aucune subvention ni d'avantages particuliers de l'Etat : reconstructions d'usines endommagées par faits de guerre, programmes d'équipement sur lettres d'agrément, etc. (dans ces derniers cas, ces renseignements étaient demandés aux Directions compétentes du Secrétariat intéressé).

Les possibilités d'exécution des travaux en question ont été envisagées par les Comités en considération des disponibilités en produits et des moyens de production, la répartition des premiers, l'utilisation des seconds s'effectuant suivant le degré d'urgence et l'importance des nécessités nationales au regard des besoins économiques et des intérêts sociaux. Il convient en effet d'échelonner les réalisations et d'en régulariser le rythme en fonction des données présentes et des activités futures.

Ainsi, c'est à l'amorce même du dirigisme économique que contribuent les C. O., particulièrement qualifiés en cette matière, dans la mesure où ils documentent et conseillent les Pouvoirs publics sur les mesures à prendre quant aux travaux destinés à améliorer le potentiel de l'industrie française.

2° *Financement de la production*

a) Les Comités d'organisation ont été appelés aussi à collaborer à la politique de direction économique dans la mesure

indirecte où ils participent au financement des fabrications de démarrage, par le remède de circonstances né de la loi du 12 septembre 1940 pour aménager une économie de transition : les *lettres d'agrément*. Grâce à cette formule, le Ministère de la Production peut soit agréer des initiatives émanant d'industriels ou de groupements professionnels, soit inviter ceux-ci à entreprendre la fabrication de produits correspondant à des besoins certains et les transformations de matériel nécessitées par l'autarcie. Le Gouvernement s'est ainsi donné un outil pour ranimer et orienter la reprise économique, par l'utilisation la plus rationnelle et la plus efficace des matières premières au regard de l'état du marché et des perspectives d'avenir ; c'est-à-dire de la rentabilité propre à telle production.

L'agrément comporte en effet les avantages suivants : s'il est individuel, le bénéficiaire, en attendant la vente de ses produits fabriqués, pourra reconstituer sa trésorerie au moyen du warrant-industriel et demander à la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat son concours pour obtenir des crédits de préfinancement ou d'accompagnement. Au surplus, la lettre d'agrément peut être assortie d'une allocation de matières premières par la Section compétente de l'Office Central de Répartition. Il en sera de même pour les agréments collectifs. En outre, la Caisse des Marchés peut assurer elle-même le financement des stocks warrantés et assumer les risques bancaires de la fabrication en donnant son aval ou son acceptation. Enfin, en cas de survenance de circonstances exceptionnelles et sans qu'il y ait faute de l'emprunteur, la Caisse des Marchés n'exige pas, en remboursement de ses avances, une somme supérieure au produit de la réalisation du gage ou de la vente des fabrications que le Comité d'examen aura soumis à l'agrément du Ministre de la Production. D'autre part, la loi du 23 mars 1941 donne aux industriels désireux de s'adonner à une fabrication utile par des procédés nouveaux la possibilité d'obtenir la garantie de l'Etat pour des capitaux à investir dans l'équipement technique nécessaire. Et la loi du 30 juin 1941 est venue accorder des facilités spéciales aux entreprises dont les activités se traduisent par des fabrications autarciques.

Ainsi, la lettre d'agrément voit sa portée étendue pour de-

venir un instrument de planification, et notamment pour permettre de promouvoir de nouvelles activités qui ne cadre- raient pas avec les programmes des Comités d'organisation (1). Or ceux-ci sont associés à ce dirigisme économique : ils sont tenus au courant du fait qu'un double de la demande doit leur être adressé accompagné du projet technique de fabrication et qu'ils sont informés de la suite qui lui est donnée. Par ailleurs, les C. O. conseillent leurs ressortissants quant à la procédure à suivre et au besoin se chargent des formalités. Le Secrétariat de la Production consulte le Comité intéressé sur les modalités opportunes de tel agrément et sollicite son avis sur chaque bénéficiaire de la répartition des agréments individuels entre ses membres.

D'une manière plus active, un C. O. peut étudier et présenter une demande d'agrément collectif pour un groupe d'industriels dont il se fait l'intermédiaire auprès des Pouvoirs publics. Et le C. O. se mettra en rapport avec la Section de Répartition compétente pour obtenir un avis conforme en vue de l'attribution de matières premières. Puis une fois la demande agréée, le Comité se chargera de la répartition.

D'autre part, un programme de production a été élaboré dans ses grandes lignes (reconstruction immobilière et industrielle, objets de remplacement indispensables, fabrications de qualité en vue de l'exportation, etc.). Les Directions ministérielles définissent avec plus ou moins de précision les types et les qualités des produits à agréer. Ces programmes sont transmis aux C. O., qui font connaître leurs observations et proposent la valeur des produits qui servira de base au calcul des crédits généralement ouverts pour trois ans (estimation qui peut comprendre l'amortissement accéléré de l'outillage pour les produits dont les débouchés sont limités dans le temps).

Puis l'accord étant réalisé, les Comités sont chargés de répartir la production totale entre leurs adhérents en tenant compte des petites et moyennes entreprises, situées au surplus dans les régions où se trouvent des disponibilités en main-d'œuvre et des stocks des principales matières premières nécessaires.

(1) Ces quasi-marchés ont en quelque sorte leur pendant dans les contrats de culture prévus par la loi du 9 février 1941.

Aussi bien, il est difficile de mettre au point par avance, en la conjoncture présente, un programme rigoureusement détaillé. Pourtant, il importe que les C. O. respectent l'échelonnement prévu des mises en chantier.

Les sanctions applicables en cas de non respect des conditions fixées sont celles prévues par la loi du 16 août 1940. En outre, le bénéficiaire d'une lettre d'agrément s'engage à permettre aux fonctionnaires qualifiés et aux représentants des C. O. de surveiller l'exécution des fabrications agréées, et à leur présenter les produits fabriqués à toute réquisition.

Les modalités d'application de la lettre d'agrément ont été assouplies pour l'adapter aux particularités de productions, notamment en l'étendant aux entreprises moyennes ou artisanales et en dehors des possibilités de warrantage industriel des produits fabriqués.

A cet égard, un exemple intéressant d'utilisation de lettre d'agrément est fourni par le Comité d'organisation des Transports Routiers qui s'est vu octroyer, le 30 avril 1941, un premier crédit global de 50 millions qu'il ventile entre les transporteurs publics ou privés désireux de procéder à l'équipement de véhicules au gazogène ou avec des appareils employant le gaz de ville, et à la fabrication, la transformation et le conditionnement des matières nécessaires à l'utilisation des véhicules ainsi équipés.

Pour administrer les avances consenties et couvrir l'Etat en cas de défaillance d'un des titulaires de lettre d'agrément, le Comité a institué une Caisse de Garantie Mutuelle grâce à laquelle les adhérents peuvent directement profiter des crédits de l'Etat qui leur auraient été sans doute refusés individuellement.

Les demandes sont ainsi satisfaites de façon pratique, le Comité se substituant, avec le concours des Directeurs des Groupements Départementaux des Transports Routiers, aux transporteurs pour discuter les conditions de financement et accomplir les formalités et démarches. Les bénéficiaires souscrivent un nombre de parts de capital de la Caisse de Garantie pour un montant égal à 5 % du crédit sollicité (sauf à se faire ristourner un intérêt de 4 %, mais il débourse à fonds perdus environ 6 % pour les frais de l'opération qui sera liquidée par l'Etat en cas d'échec de la tentative dû à des circonstances exceptionnelles).

Il est caractéristique que les crédits accordés au cours des deux premiers mois (fin 1941) aient compris, sur 69 titulaires, 44 dossiers d'un montant inférieur à 50.000 francs (1). Ainsi se traduit le fonctionnement d'un mécanisme corporatif dans le cadre à la fois local et artisanal. Au surplus, le Comité des Transports Routiers s'est décidé à négocier une seconde tranche de crédits, l'insuffisance de carbonisation incitant les transporteurs à s'orienter vers les gazogènes à bois, les véhicules électriques et à gaz comprimé.

Dans cette perspective, la Caisse des Marchés, sous l'impulsion du Secrétariat à la Production et de l'Équipement National et avec le concours des Comités d'organisation, a engagé plusieurs milliards dans l'agrément de fabrications autarciques, répartis sur près de 200 producteurs (certains dossiers instruits portant sur plus de cent millions). Quoique cette méthode d'Economie Dirigée n'ait pas dépassé les espérances mises en elle et réclame un remaniement, des fabrications urgentes et indispensables ont pu être développées : conserves, tourbières, matières plastiques, textiles de remplacement.

b) Au demeurant, la politique des lettres d'agrément s'inscrit avec un potentiel d'efficacité et d'opportunité supérieur dans le prolongement du *régime d'avances* institué par le décret-loi du 27 octobre 1939, stipulant que 600 millions seraient consentis par le Crédit National pour financer les entreprises intéressant la Défense Nationale. Ces dispositions ont été reprises par la suite et notamment la loi du 20 juillet 1940 a décidé que les Chambres de Commerce et de Métiers ainsi que les organismes corporatifs (donc les Comités d'organisation) pourraient se voir accorder par le Trésor des prêts remboursables dans les trois mois sans intérêt, en vue de la reprise industrielle et commerciale. Ces prêts de démarrage étaient répartis pour permettre le paiement des salaires pendant la période de remise en marche et d'adaptation.

Les applications de cette loi ont été progressivement élargies quant aux millions et aux délais, en même temps qu'elles concernaient des mesures spéciales, soit pour les fournitures immédiatement indispensables à la reprise ou à l'accroisse-

(1) A la fin du mois de janvier 1942, un total de demandes de prêts s'élevant à 28 millions avait été soumis au bureau de la Caisse de Garantie qui en avait accepté 65 %.

ment d'activités économiques, soit en faveur des chefs d'entreprises de retour de captivité (loi du 14 octobre 1941).

En particulier, la loi du 1^{er} juillet 1941 a institué un régime provisoire d'avances de l'Etat aux industriels et commerçants dont les entreprises ont subi des dégâts partiels par suite de la guerre pour la réparation des dommages et la reconstitution de stocks. Un plan général de reconstruction a été élaboré par branches d'activité. Les intéressés adressent leur demande au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle par l'entremise de leur Comité d'organisation qui l'instruit et transmet la requête accompagnée de propositions motivées. En fait ce sont les Comités qui jugent de l'utilité des travaux et des besoins de produits sous réserve d'une décision ministérielle ; dans certains cas (travaux neufs ou de renouvellement de faible importance) l'agrément est accordé de plein droit, sauf avis défavorable du C. O. Les avances du Crédit National sont garanties par les Comités, qui perçoivent à cet effet des cotisations, et qui sont autorisés à signer, endosser, accepter ou avaliser tous les effets de commerce créés en mobilisation des crédits consentis aux sinistrés.

Il revenait naturellement aux Comités d'organisation non seulement d'être consultés par les Pouvoirs publics, mais encore de participer activement à l'obtention des avances prévues pour les entreprises de leur branche aptes à en bénéficier. A telle enseigne que les Comités peuvent attribuer des avances permettant la remise en marche des établissements industriels et commerciaux sinistrés. En effet, en vue d'accélérer la procédure, il a été décidé par la suite (mars 1942) que dans tous les cas où le montant de l'avance n'excéderait pas 300.000 francs, les Présidents des C. O. compétents auraient délégation pour accorder l'agrément prévu par la loi (1).

(1) D'autre part, en vue de faciliter la reprise de l'industrie cinématographique française, la loi du 19 mai 1941 a prévu que, dans la limite d'un maximum de 50 millions de francs, des avances (portant intérêts) seraient accordées par le Crédit National aux producteurs de films qui en feraient la demande par l'entremise du C. O. de l'Industrie cinématographique, habilité à donner son avis technique. Ce Comité arrête et vise les devis définitifs dont 65 % seulement peuvent être couverts par un appui financier de l'Etat. Les dossiers sont instruits par un comité d'attribution des avances au cinéma qui comprend notamment deux représentants du C. O. du Cinéma et son Commissaire du Gouvernement. Un fonds de garantie solidaire a été constitué par accord entre

En général, toute politique économique de crédit consciente et éclairée implique la collaboration des organismes qualifiés et au premier chef des Comités d'organisation qui sont mieux placés que les Directions ministérielles pour adapter des dispositions administratives qu'au demeurant ils ont contribué à mettre au point. Ainsi se marque la double position des C. O., professionnelle et étatique, pour autant qu'ils se font les organes à la fois de représentation d'activités privées et d'exécution des directives gouvernementales, et qu'ils sont tenus de documenter Pouvoirs publics et entrepreneurs sur les mesures à adopter, mesures qu'ils suggèrent ou qu'ils décident plus ou moins directement.

*
* *

A la fin de ce chapitre (1), il y a lieu de présenter une œuvre d'Economie Dirigée réalisée avec le concours de l'Organisation Professionnelle.

Dans le cadre du Ministère de l'Economie Nationale coiffant le Secrétariat à l'Agriculture et le Secrétariat à la Production Industrielle, des mesures générales ont été prises pour satisfaire les besoins primordiaux du Ravitaillement en face du manque de cultivateurs et de chevaux. Or la mécanisation nécessaire des moyens agricoles est conditionnée par les faibles disponibilités en produits sidérurgiques et en métaux, ainsi que par le déséquilibre de la production industrielle. Aussi la Direction des Industries Mécaniques et Elec-

le Crédit National et le Comité du Cinéma; par ailleurs, ce dernier a agréé les banques où doivent être ouverts les comptes auxquels sont versées les avances consenties et sur lesquels des prélèvements ne peuvent être effectués qu'avec l'agrément du C. O.

(1) Une loi du 17 juillet 1941 a prévu que temporairement les sociétés disposées à adapter leur activité aux données économiques pourraient modifier leur objet social avec l'accord du Secrétariat à la Production et sur proposition favorable des Comités d'Organisation compétents au regard du nouvel objet (sous réserve du vote d'une assemblée générale tenue dans des conditions de quorum et de majorité facilitées).

On pourrait citer d'autres dispositions d'espèce où les C. O. ont été chargés de contribuer à une fonction publique sous la tutelle de l'Etat qui démultiplie ainsi son intervention économique par l'entremise d'organes de transmission intéressés à l'application appropriée de ses décisions. Notamment, la réglementation générale de l'industrie cinématographique, des transports routiers et des transports par navigation intérieure, de la distribution des combustibles des gazogènes et de la vente des combustibles minéraux solides est mise en application avec le concours des Comités d'Organisation intéressés.

triques a-t-elle fait passer des commandes de priorité pour éviter la disette et améliorer la distribution des denrées alimentaires.

Le 10 novembre 1941, le Président du C. O. de la Construction Electrique et celui du Travail des Métaux ont été avisés par le Secrétariat Général à l'Industrie et au Commerce Intérieur qu'un accord était intervenu avec le Ministère de l'Agriculture concernant un programme de construction de 10.000 moteurs électriques de série pour l'année 1942. Après avis de l'Office Central, les Comités d'organisation ont été chargés de la répartition pour mise en fabrication immédiate et ont fourni aux constructeurs les spécifications de matériel. Puis, dans les mêmes conditions, le C. O. des Demi-Produits en Métaux non ferreux recevait des instructions pour faire exécuter 200.000 mètres de fil nu pour prises de terre et lignes aériennes.

D'autre part, le 4 janvier 1942, le C. O. de la Construction Electrique a été invité à répartir entre ses ressortissants les commandes de 9.500 moteurs de différents types, 500 transformateurs, etc., à livrer entre le 1^{er} mai et le 1^{er} août 1942 pour les battages. A cet effet, les Pouvoirs publics ont admis que la mise en œuvre de ce programme spécial de fabrications ne devait pas être subordonnée aux longueurs des formalités administratives et les Comités ont reçu des instructions pour passer des commandes provisoires. Quant à la répartition, elle a pu s'effectuer par la voie normale. En outre, des dispositions ont été prévues pour que le matériel de battage et les moteurs soient livrés en temps utile à ceux qui peuvent en tirer le meilleur rendement (1).

Cet effort de coordination et de prévoyance est la marque d'un dirigisme organisé susceptible de donner de fructueux résultats, réclamés impérieusement par les déficiences et les bouleversements actuels qui ne peuvent plus admettre un libéralisme chaotique.

(1) Signalons qu'il a été institué auprès du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture et du Secrétariat à la Production Industrielle un Comité Interministériel du Machinisme Agricole chargé d'assurer les liaisons nécessaires entre les départements ministériels intéressés et le C. O. du Machinisme Agricole.

CHAPITRE VII

Aspects divers de l'Economie Dirigée actuelle

Ainsi les Comités d'organisation se trouvent largement associés à la Politique Economique suivie par le Gouvernement qui n'a pas voulu que toutes les activités industrielles, commerciales et artisanales soient régies par des services administratifs. En cela, il s'en remettait d'ailleurs à la seule méthode pratique, du fait que les différents Secrétariats d'Etat ne pouvaient se charger d'aménager tous les aspects de l'Economie publique et privée. A supposer que sa direction y ait gagné en unité et en efficacité, il restait que les Pouvoirs Publics ne disposaient pas du personnel compétent, ni des effectifs suffisants, capables d'assurer le fonctionnement de tous les rouages d'un mécanisme qu'au demeurant on ne pouvait mettre sur pied d'emblée. Il n'était question que d'en prendre les leviers de commande d'ensemble sans l'alourdir par les attributions enflées des Ministères, mais au contraire en l'assouplissant par une démultiplication fonctionnelle des Professions.

Le dispositif élaboré promptement et instauré progressivement, avec le désir de jalonner malgré tout l'avenir, répondait au double souci : ménager les intéressés, sceptiques quant aux modalités nécessaires ou possibles d'un étatisme économique — se donner les moyens de présider effectivement aux destinées d'une économie de transition, dans le sens de l'intérêt national.

Par suite, il fallait créer des organismes susceptibles, à la fois d'apporter le concours de leur compétence spécialisée par des suggestions et avis et de faire appliquer les directives générales par des instructions et conseils, donc de servir d'intermédiaires entre l'Etat de qui ils détiendront le pouvoir de réglementer la Profession, et les entreprises qu'ils représenteront dans leurs rapports avec les Pouvoirs Publics. A ce titre, les C. O. servent de relais, centralisés et déconcentrés, entre la direction gouvernementale et administrative

et la discipline industrielle et commerciale, toutes deux fonction des données contingentes des temps présents qui exigent une articulation d'autorité et de liberté. En ce sens, les Comités agissent soit comme demandeurs au nom d'intérêts privés, soit comme délégués de la puissance publique : ils se situent à l'interférence de courants de représentation et d'autorité, dont celui-ci a la prédominance sur celui-là.

Au reste, il n'y a pas mise en pratique systématique de dogmes préconçus, mais œuvre objective d'opportunisme empirique. A telle enseigne que la loi de 16 août 1940 a été en réalité débordée par deux mouvements pragmatiques : d'une part les C. O. se sont vus dessaisir de celle de leurs fonctions qui apparaissait primordiale et que la loi du 10 septembre 1940 a remise aux décisions déterminantes des Sections de Répartition ; d'autre part, les C. O. se sont associés de plus en plus à la politique d'économie dirigée dans la mesure où ils ont été appelés à participer activement à l'œuvre du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances, notamment en matière de prix.

Il y a là en effet des phénomènes qui s'entre-croisent ; on ne pouvait exiger des membres des Comités qu'ils joignent à leur technicité professionnelle une compétence publique. Du fait même qu'ils ont été choisis pour utiliser leurs connaissances dans le cadre d'une branche industrielle ou commerciale, ils ne peuvent réaliser l'harmonie générale d'intérêts protéiformes. Et l'aspect inverse de la question étant connexe, on a cherché un équilibre des tendances d'autoritarisme administratif et d'autonomie corporative dans leur résultante. Notre étude a suffisamment montré en quoi telles dispositions ministérielles, telles activités organisées se rattachent à l'une ou l'autre de ces tendances sans qu'il soit besoin de revenir sur chaque modalité du directionnisme économique pour en préciser l'esprit et la portée.

Il suffit de rappeler que les rapporteurs au Comité Central des Prix étaient libres ou non de présenter les conclusions proposées par les C. O. mais qu'une détente s'est opérée en ce domaine comme avec d'autres instruments de dirigisme sous la pression d'exigences concrètes. Par contre les Sections de Répartition sont venues en certains cas s'ingérer de plus en plus dans l'action des Comités d'organisation pour régir

les ramifications de la sous-répartition, réglementer les échanges et prendre en mains la distribution des produits finis.

Nous avons voulu aussi signaler en quoi la carence de chefs avait dicté certaines solutions d'espèce. Il reste qu'à cette carence de chefs a correspondu une déficience de pensée, l'une et l'autre accentuées par les difficultés contemporaines. On a dû, très évidemment, se contenter de formules à courte vue, tant dans leur conception que dans leur application. A ce titre, l'action entreprise traduit une certaine dispersion des efforts et une certaine confusion des moyens. Successivement, mais très lentement, on a établi un bilan des disponibilités, puis on est venu à l'étude de programmes de fabrication, avant d'élaborer un planisme de production. On s'est contenté de velléités et d'à-coups, d'expédients aux données d'une conjoncture instable, sans pouvoir englober les différents éléments de l'économie. On s'est servi de la lorgnette par le petit bout. Et il a fallu remonter le courant après avoir vu se rompre les barrages de fortune.

Par conséquent, au lieu d'attendre des contingences qu'elles dégagent au jour le jour l'évolution à suivre, il convient de s'en donner la maîtrise. Au lieu d'entériner des résultats à peine canalisés, il convient de pouvoir tabler sur des éléments positifs. Cela suppose qu'on ne veut plus s'en remettre à une politique économique à la petite semaine. Puisqu'il est des points d'incertitude qui, s'ils étaient confirmés dans tel sens, spécifieraient des méthodes constructives, il faut former des points d'appui à partir desquels on puisse efficacement guider l'adaptation des activités du pays en fonction d'un dirigisme coordonné et concerté.

Le fonctionnement du mécanisme de la Répartition et des Prix est significatif à cet égard. Référence 38 et blocage des prix, telles ont été les dispositions prédominantes adoptées. Certes les deux questions étaient étroitement liées : leur interdépendance exigeait la conjonction des mesures générales prises en ce sens. Agir exclusivement soit par la Répartition, soit par les Prix eût été insuffisant et cette intervention se fût exercée en porte à faux, étant entendu que la loi de l'offre et de la demande ne pouvait être pratiquement enchaînée. Il n'est pour s'en persuader que de considérer ce

qui aurait incité à entreprendre telle fabrication contingente si le prix de vente ne laissait pas jouer une éventualité de profits réels ni ne tenait compte de la valeur de remplacement (encore que ceux-là et celle-ci ne puissent être déterminés qu'à partir d'autres prix fixés). D'un autre côté, en tendant à supprimer les opérations clandestines ou spéculatives, la Répartition qui saisit les produits bruts à leur source et les suit jusqu'à leur vente sous toutes leurs formes apporte un concours essentiel à la politique des prix.

Mais allouer aux entreprises un tant pour cent de matières premières consommées ou de produits vendus par elles au cours de l'année 1938 choisie comme période de référence, c'était maintenir arbitrairement des positions momentanées et consolider des privilèges plus ou moins fondés : on négligeait des accroissements ou des affaiblissements d'activités qui se sont produits depuis la guerre et on s'opposait à l'entrée dans la collectivité économique des éléments jeunes et des esprits novateurs. Stabiliser les prix au 1^{er} septembre 1939, c'était cristalliser des situations existantes sans se préoccuper de leur légitimité ou de leur équité : à cette date certains industriels et commerçants pratiquaient des prix trop bénéficiaires, d'autres des prix momentanément peu rémunérateurs. L'interdiction des ajustements avantageait les uns et pénalisait les autres. Ainsi les producteurs et les distributeurs étaient amenés à faire une discrimination entre les articles payants et les articles non-payants, provoquant un malthusianisme dont le consommateur risquait de devenir la première victime quant à l'amélioration de la qualité et à la réduction du coût (1).

Certes, les données étaient complexes et mouvantes ; assurément on ne réunissait pas les conditions de maturité intellectuelles et pratiques indispensables à une action éclairée

(1) La vente libre des objets de luxe risque en effet de détourner les fabricants des objets d'utilisation courante soumis à une taxation rigoureuse. Mais le problème du pouvoir d'achat n'est pas simple.

Par ailleurs, quand dans la conjoncture actuelle sont rigoureusement et en détail fixés les prix (qui se présentent comme maxima en théorie et minima en pratique), on voit mal ce qui pourrait engager les industriels et les commerçants à prévaloir sur leurs concurrents et à comprimer leurs charges, surtout lorsque le fisc s'empare des excédents de bénéfices et codifie les provisions de renouvellement ainsi que la politique d'amortissement des entreprises.

et vivifiante. Mais si l'on a adopté de nouvelles modalités de fixation des prix, ce n'est qu'après bien des accrochages prolongés qu'on s'est décidé à abandonner des solutions qui manquaient de courage et d'imagination et s'inscrivaient à la suite du régime douanier ou de la surveillance des prix, pour en chercher d'autres moins simplistes et mieux appropriées.

Car il ne suffit pas de lutter contre le chômage par des mesures primaires ou de parer à des catastrophes par des solutions de fortune. Il faut après un inventaire rapidement dressé des ressources et des besoins, après une enquête effectivement menée sur la capacité productive de chaque branche d'activités et le retardement alarmant de certaines industries, arrêter les détails d'un plan d'économie générale de longue haleine (en se laissant un volant de répartition, sans parler d'un secteur libre).

C'est dire qu'il faut élaborer une stratégie économique comportant la liste des objectifs essentiels puis des objectifs secondaires à atteindre, la définition des modalités d'action suivant lesquelles ces objectifs seront visés, et enfin l'étude des conditions d'application de ces modalités. A cette condition, on peut gouverner consciemment et méthodiquement l'Economie du Pays.

*
* *

La mise en œuvre d'une politique dirigiste réclame un esprit capable d'aménager l'ensemble de l'économie en se chargeant des éléments les plus malléables pour en soutenir l'évolution. Par conséquent, cela implique que se mettre à la remorque des conditions et des données de conjoncture pour s'y adapter même très rapidement est insuffisant. Il faut déborder l'opportunisme d'une économie réglementée pour aborder le soutien d'une économie constructrice, avec une puissance d'abstraction des contingences quotidiennes apte à concevoir avec envergure et prévoir en portée. Si l'on veut un exemple de détail, il s'agit d'opter entre l'utilisation de matériaux, soit pour construire un chalutier qui procurera des produits immédiats mais sans démultiplication (consommation de poissons et dérivés), soit pour équiper un

bateau susceptible de renflouer des cargos coulés, et partant de rendre des services indirects mais amplifiants (récupération de la coque et du chargement, voire réutilisation des navires). Au surplus, cela suppose qu'on dépasse le stade des solutions empiriques lorsqu'il y a lieu de choisir entre l'édification d'une église et la réalisation d'une piscine.

Toutes choses étant, il importe que dans les décisions d'application on puisse se référer à un Plan directeur, ne serait-ce que pour coordonner des activités encore dispersées. A ce titre, il importe que les différents programmes d'agrément, de reconstruction, d'équipement, d'avances, de concentration, de production, de répartition (1), de consommation concordent quant à la hiérarchie d'importance et à la priorité d'urgence reconnues à certaines fabrications. D'autre part, on ne peut laisser à diverses interprétations subjectives le choix à faire entre tous les besoins pour en sacrifier la plupart et pour satisfaire les autres plus ou moins largement selon la valeur qui leur est accordée par rapport à la situation d'ensemble.

Il est donc indispensable de dresser le tableau d'une politique économique unifiée et prolongée si incertain qu'en puisse être tel ou tel poste même des plus importants, quitte à remanier ce travail (2) à la lueur des faits nouveaux qu'apportera un avenir qui aura tout au moins été organisé et anticipé. Ainsi pourrait-on se donner une ligne de conduite pour chercher à promouvoir et à maintenir un équilibre entre nos disponibilités en produits, nos moyens de production et nos besoins indispensables en considération du présent et du futur. Les errements qui pourraient en résulter coûteraient moins cher que les faux-pas, les tâtonnements dont on s'efforce de se dégager.

De surcroît, la Nation pourrait puiser dans le climat d'un Plan auquel elle s'attacherait de plain-pied un complément fécond à une mystique métaphysique qu'elle ne peut saisir pratiquement. D'ailleurs, l'Economie planifiée serait un tremplin pour atteindre à une Morale politique : dans la mesure

(1) Avant la création de la Section Centrale auprès de l'Office de Répartition, chacun des Répartiteurs s'était fait une liste des besoins à satisfaire en premier lieu qui divergeait de celle de ses collègues.

(2) De toutes façons, il faudra réajuster les coefficients d'activités.

même où toutes les activités du pays s'intègrent dans la réalisation d'un plan, elles participent à la valorisation de la Famille, du Travail et de la Patrie (1).

Encore est-il que des conceptions puissantes manqueraient d'efficacité si elles n'étaient pas précises ni objectives. Cela exige une prise de position en face de certains problèmes déterminants comme celui de la fermeture d'usines autour duquel évoluent les questions politiques de l'artisanat et de la concentration.

Ce qui ne veut pas dire systématisation rigoureuse ; le dogmatisme va à l'encontre du réalisme. Eu égard notamment au prix de revient, il importe d'encourager les petits établissements dans tel secteur, les trusts dynamiques dans tel autre ; dans une branche particulière, il convient de constituer un modèle de firmes qui, sur le plan géographique et professionnel, réalise le meilleur équilibre entre les conditions du marché et celles de la production (main-d'œuvre, frais généraux, transports).

Ainsi une méthode plus saine mais plus délicate à mettre en application fait reposer une intervention étatique sur des critères appropriés, schématisant les moyens d'action des entreprises et les services rendus par elles. Et si certaines usines de finition travaillent à 100 % alors que les usines qui les alimentent en pièces brutes ou en matériel accessoire ne travaillent qu'à 25 %, il importe que ce ne soit pas le seul fait d'un désordre insubordonné. Car c'est délibérément que telle période doit voir telle activité fonctionner à tel régime, comme l'implique la prise en mains de l'Economie par les Pouvoirs Publics, non seulement à leur corps défendant, mais en connaissance de cause.

*
**

A l'interférence de cette double nécessité de planification et d'opportunisme au regard de l'intérêt général prend place l'importance d'une cohésion des pouvoirs de direction de

(1) Un effort pourrait être accompli par les Pouvoirs publics sur le plan de l'Information et de la Propagande en matière de difficultés rencontrées, de réalisations entreprises et de résultats obtenus dans l'économie actuelle.

l'économie, dont la coordination doit tendre à l'unité de direction. Il est significatif que dans les domaines où le système ne fonctionne pas bien, on voit foisonner les organes dotés de pouvoirs de délibération, de décision, d'exécution, de transmission, d'approbation, de contrôle, de financement, de juridiction, etc..., qui s'enchevêtrent en se superposant (1).

En ce sens, et sans parler des Délégués et des Représentants des Directions ministérielles et Sections de répartition, les Préfets régionaux, entre les Préfets départementaux et les Commissaires du pouvoir, se sont vus adjoindre les Intendants des affaires économiques et les Inspecteurs régionaux de la Production Industrielle. D'autre part, si l'on considère les modalités d'obtention des lettres d'agrément, on voit successivement intervenir dans la procédure : la Direction compétente du Secrétariat à la Production, le Comité d'organisation intéressé, l'Office Central de Répartition, la Délégation à l'Équipement National, la Caisse des Marchés de l'État, le Comité Central des Prix (plus éventuellement les Services des Départements de l'Agriculture et des Communications) (2). L'autarcie réclame cependant des solutions hardies et rapides.

Dans cette perspective, il importe de mettre en concordance avec la direction économique les différentes politiques à suivre (3), ne serait-ce qu'en matière fiscale, ce qui n'apparaît pas lorsqu'une fabrication prônée par le Secrétariat à la Production semble étranglée par le Ministère des Finances. En outre, une fiscalité d'ensemble eût requis que la liste des catégories d'activités exonérées du prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices (parue au *J. O.* du 29 janvier 1942) comporte de plano en parallèle toutes les industries bénéficiant d'une lettre d'agrément, puisqu'aussi bien ces dispositions répondent à la même préoccupation : favoriser

(1) Il est vrai que ce maquis trouve son maître dans la faune des Bureaux, Offices, Groupements, Comités interprofessionnels, etc., qui dépendent du Secrétariat à l'Agriculture et au Ravitaillement.

(2) D'autre part, ce n'est que le 16 mars 1942 qu'a été étendu à l'Afrique du Nord ce mode de financement (valable jusqu'au 1^{er} juillet 1942) pour exécuter des fabrications et constituer des stocks destinés aux besoins généraux de la métropole.

(3) Politiques des prix, du crédit, de la main-d'œuvre, de l'organisation professionnelle, etc., ce qui rejoint la politique générale, économique, sociale, financière, monétaire, agricole, coloniale, étrangère de l'État.

les fabrications qui sont indispensables au pays soumis à l'autarcie. Et de même que les prix permettent de favoriser ou de retarder telle production, l'impôt doit servir moins à alimenter le Trésor qu'à encourager les initiatives. Sans négliger un dirigisme de l'épargne vers certains investissements d'ordre impérial, ce sont là des instruments de politique économique qui renforcent la seule méthode de répartition, et la complètent s'ils sont utilisés en connexion.

Le danger est que l'Etat ne se borne plus à créer des exploitations, à susciter des productions, à financer des équipements, parce qu'amené à couvrir les risques, à garantir les prix, à assurer les débouchés ; la notion des responsabilités se diffuse alors au travers de rouages inanimés de direction, de transmission et d'exécution.

Pourtant la pénurie n'autorise pas une carence de pensée et d'action des individus, mais réclame des initiatives. De l'Etat-Gendarme on passe à l'Etat-Providence, puis on incline vers l'Etat-Manitou. Or, l'autarcie doit inciter au progrès et susciter les inventions dans un cadre approprié de liberté pour que l'Economie Dirigée (comme le voulait List) ne soit plus une fin de soi, mais un moyen de sauvegarder le minimum vital de production, de travail et de consommation momentanément en disgrâce du fait de contingences extrinsèques qu'il reste à dominer.

Au demeurant, mener une économie progressive ne revient pas à se plier aux données de la guerre, pas plus que Répartition des Produits n'engage Organisation Professionnelle. Et un présent sévère et difficileux prête, non pas à attendre le retour d'un passé d'aisance et de facilité, mais à préparer un avenir plus sain et mieux équilibré.

Il est difficile de réaliser une synthèse des intérêts privés au regard des moyens nationaux parce qu'on est trop près des nécessités techniques ou trop loin des possibilités financières. Mais il s'avère indispensable d'insérer l'autorité avec ses corollaires de compétence et de responsabilité aux différents échelons de l'armature économique pour obtenir un dispositif à la fois cohérent et dynamique dans le temps et dans l'espace.

Certes la conjoncture morale et matérielle n'est guère

favorable (sauf à penser qu'au contraire elle l'est plus que jamais pour une œuvre de rénovation). Aussi faut-il que le maniement des instruments directionnistes soit agencé de façon à ce que la puissance d'action et l'impartialité de vues du Chef ne se ramifient que par délégation expresse et contrôle direct. A cette condition seront limités les risques de solutions de continuité, de déperditions de forces, de points d'engorgement, de courts-circuits.

Au surplus, un climat de directives exige autant unité de direction que déconcentration d'exécution. Demi-mesures et pertes de temps peuvent être résorbées par la rapidité de décision et la souplesse d'application. C'était la méthode de Colbert...

Cela étant, un effort de coordination de points de vue n'équivaut pas à un haut commandement individuel dans une économie orchestrée avec efficience (1).

Pourtant un effort de centralisation que nous avons déjà noté quant aux hommes se manifeste dans la structure organique des Pouvoirs Publics. Mise à part, l'autonomie donnée au Secrétariat à la Production Industrielle (à Paris) par rapport au Secrétariat d'Etat au Travail (à Vichy) le 23 février 1941, les Services principaux intéressant l'ensemble des activités économiques du pays ont été coordonnés comme le concrétise notamment le Comité Economique Intermministériel qui réunit sous la présidence du Ministre de l'Economie Nationale et des Finances les chefs des Départements de la Production Industrielle, du Travail, de l'Agriculture, du Ravitaillement et des Communications. Et nous avons vu l'unité fonctionnelle qui a été réalisée par une articulation concordante à la fois des hommes et des organes dans le cadre même du Secrétariat à la Production Industrielle (2).

Aussi bien l'organisation économique actuelle se présente sous l'aspect structurel d'une pyramide hiérarchisée où, de la base constituée par les entreprises au sommet qu'incarne

(1) Dans le sens d'un étatisme autoritaire, il faut signaler que depuis la guerre les membres des Chambres de Commerce et de Métiers sont désignés par arrêtés (de même en ce qui concerne la présidence des Conseils de Prud'hommes).

(2) On pourrait ajouter que le second Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle a été en même temps Haut Commissaire au Chômage et Délégué Général à l'Equipement National (tout en restant Directeur du C. O. de l'Automobile et du Cycle et membre du Comité consultatif de l'O. F. F. A.).

le Gouvernement, s'articulent les Comités d'organisation et les Sections de Répartition.

Et un effort de synchronisation se trouve marqué par la création d'un Office Central de Répartition et un Comité Central des Prix. Il est indispensable, en effet, qu'aux différentes phases de l'élaboration d'un objet les matières premières ou produits successivement nécessaires confluent sans décalage dans le temps et dans l'espace, et que les prix homologués laissent une marge bénéficiaire proportionnelle à chaque échelon commercial des intermédiaires.

En outre, Répartition et Prix doivent être mis en concordance. Notamment en matière de substitution, il faut que les interdictions et prescriptions d'emplois soient coordonnées pour éviter une disparité d'usages, et qu'il soit tenu compte dans les décisions de majorations des prix de l'incidence de la cherté des produits de remplacement incorporés dans certaines fabrications.

Mais, par ailleurs, les C. O. témoignant de conceptions qui s'exercent dans des sens différents ont poursuivi des politiques parfois en contradiction avec celles des Sections de Répartition et des Services des Prix. Il en est résulté un certain flottement du fait que les dirigeants professionnels peuvent agir dans des directions obliques faute de cohésion et d'unité de vues, et que les bureaux ministériels n'ont pas donné les instructions précises ni défini les limites variables de leur ingérence dans la conduite des affaires économiques du pays.

Des conflits de compétence positifs ou négatifs, des heurts de décisions qui ne cadrent pas peuvent être résorbés par la distribution des tâches entre les hauts fonctionnaires qui ont à donner des ordres, dont les membres des Comités sont chargés d'adapter l'application dans les divers secteurs intéressés.

Entre l'organisation disciplinée et l'étatisme économique s'insère la nécessité d'une autorité dans et sur la Profession, qui l'emporte sur un mouvement ascendant de représentation des intérêts privés. Le dirigisme à base de compétence et de responsabilité rayonne du Ministre qui nomme et révoque les membres des C. O. (et les Répartiteurs) aux entreprises dont les activités sont réglementées par les Comités.

correspondant aux attributions des C. O. et aux propositions de décisions et de sanctions qu'ils peuvent soumettre au Ministre, celui-ci a barre sur les Comités par l'entremise des Commissaires du Gouvernement dotés d'un droit de veto et d'un pouvoir de substitution. Il y a donc contrôle tutélaire des Pouvoirs Publics sur un pouvoir réglementaire délégué à des organismes émanant des industriels et des commerçants, qui par ailleurs sont sous l'emprise de l'Office Central de Répartition et du Comité Central des Prix (1).

Cela étant, il s'agit de mettre de l'ordre sur les trois points suivants : répartition des matières premières selon des grands courants d'emplois en fonction de la politique économique du pays et de la situation internationale — action convergente des entreprises et des professions en vue de la réalisation de plans de longue durée établis sur des bases précises mais réadaptés aux circonstances — coordination régionale et impériale des activités industrielles, commerciales, ainsi que des disponibilités en travail et en consommation.

Aujourd'hui, le problème est de redresser l'Economie française pour assurer la subsistance de tous. Demain, le problème sera d'orienter la prospérité vers des fins sociales.

*
**

« Economie Dirigée » pose la question au triple aspect : Economie dirigée par qui ? vers quoi ? et partant : comment ? Or, d'une part il apparaît bien que jusqu'ici l'Organisation Professionnelle prétend fournir tous les éléments de la réponse qui, d'autre part, n'est pas sans attaches avec les modalités et les conséquences du Libéralisme individualiste et capitaliste. Au reste, le problème est complexe pour autant

(1) Par timidité, on a pourtant dilué l'efficacité de cette tendance à centraliser et hiérarchiser l'autorité vers l'Etat, en ce sens que d'une part la responsabilité des dirigeants d'une profession est mise à couvert sous la tutelle du Commissaire du Gouvernement, qui d'autre part n'a qu'un pouvoir négatif de décision, vu le caractère simplement suspensif de son veto.

Ainsi, par un recours au ministre, les décisions finalement prises avec son approbation ou bien engagent essentiellement les directives gouvernementales ou bien mettent en porte à faux la position du Commissaire du Gouvernement. C'est la contre-partie d'une politique économique qui a voulu sauvegarder l'intérêt public par des solutions mitigées.

qu'on ne puisse le dissocier de la Guerre, à la fois cause et effet de régimes qui se répercutent.

A cet égard, un ouvrage intitulé : « L'expérience historique de l'Economie Dirigée » s'est vu donner (1) un sous-titre significatif : « ou l'homme à la conquête de la liberté » ; ce qui dégage le fond même du débat, car la liberté est fonction de rapports entre droits et devoirs des individus et des Etats qui ne s'articulent pas spontanément, mais recherchent un appui réciproque.

Et dans la mesure où la liberté économique conduit à des crises de pléthore et de misère simultanément, elle incite à l'Economie Dirigée qui est acceptée par ceux qui s'inscrivent en faux contre les conclusions optimistes ou fatalistes des classiques. Alors ces interventionnistes entraînent par interaction les partisans d'un régime néo-libéral à s'insérer dans une politique autarcique, qui finit par appeler à la suite d'un réajustement généralisé un retour à une formule plus élargie et plus souple requise pour un équilibre prospère. En effet, il importe que dans cette évolution les pays embrayent les uns sur les autres, ce qui rejoint indirectement le Libéralisme.

En contre-partie, serait-ce un paradoxe que de prétendre qu'un système libéral n'est acceptable qu'en régime autarcique ?

L'Economie Dirigée (issue d'un désordre né par ailleurs du défaut de concurrence et de l'insuffisance d'individualisme) précède un néo-dirigisme qui agira pour que les initiatives s'exercent effectivement à l'encontre des coalitions d'intérêts et des tentatives de monopoles dans le cadre national et mondial. Intérieurement l'action gouvernementale est opportune pour ordonner le mécanisme du marché et régir l'obéissance (au lieu de la résistance) à l'injonction des prix. Extérieurement, l'entente entre les Etats est nécessaire pour rétablir les courants d'échanges et en prévoir la régularisation. Dans les deux cas, il importe d'éviter des conflits d'ordre professionnel, public et international. Essentiellement aussi, c'est un moyen pour l'humanité emportée dans le tourbillon qu'elle a impulsé d'en maîtriser

(1) Par son auteur M. L. Dechesnes.

les facteurs et de prendre conscience de ses possibilités ainsi que de ses fins. En ce sens, le dirigisme réclame un certain parallélisme des politiques suivies par les différentes nations dans leur mouvement d'adaptation.

Au surplus, comme en fait on ne construit pas un édifice neuf sur un terrain vierge avec des ouvriers, des matériaux, des architectes et des capitaux entièrement renouvelés, c'est en aménageant l'équilibre qu'on tend vers le Libéralisme, et non pas le contraire en attendant que les mécanismes économiques provoquent eux-mêmes la reprise.

Il reste que l'économie organisée peut coûter trop cher quant à la période totalitaire qui devra l'avoir prédisposée...

Quoi qu'il en soit, l'automatisme des libéraux, d'une part se restreint au jeu de la loi de l'offre et de la demande, et d'autre part se dilate sous l'emprise d'une loi d'alternance des régimes politico-économiques. Sur ce point une économie libérale prend place dans un régime républicain au même titre qu'une économie dirigée ressort à un régime étatique. Le dispositif économique s'inscrit en effet à la fois dans la finalité, puis les modalités et enfin la causalité du régime politique. De plus les répercussions morales : laisser-aller et chacun pour soi ont pour pendant l'effort communautaire.

Mais il est relativement facile de prendre la direction d'une économie étreinte pour accoupler les besoins aux produits. Autre chose est de coordonner une économie d'envergure pour étaler la production dans le temps et adapter la consommation dans l'espace. En réalité nous sommes à mi-chemin pour autant que l'Economie Dirigée suppose la maîtrise des matières premières pour aller jusqu'à la satisfaction indispensable des dernières demandes. A la limite d'ailleurs on conçoit qu'elle ne puisse se réaliser avec succès qu'en période normale et stable pour orienter la prospérité avec expérience et pallier avec efficacité les crises de conjoncture. Or actuellement l'Economie Dirigée trouve sa raison d'être en temps de guerre, et elle se présente négativement comme une mesure inéluctable pour se plier à une pénurie momentanée. Au lieu de faire l'objet de toute une politique constructive, elle n'est qu'une mesure passagère d'auto-défense du pays.

Au demeurant, le Libéralisme n'a réussi à s'implanter que

dans la mesure où tout le monde le pratiquait et parce que ceux qui en profitaient n'en étaient que plus puissants, alors que le Dirigisme a vu ses partisans se multiplier en fonction de l'extension des méfaits du Libéralisme. Ce dernier est d'abord international, celui-là est d'abord national. Par un phénomène de disparité progressive les deux tendances interfèrent.

Cela étant, du Libéralisme on dégage une philosophie. Du Dirigisme, on élabore une économie. On penche pour le premier d'après ses intérêts et ses préférences. On juge le second d'après ses exigences et ses résultats. L'un est de l'ordre de l'instinct et des idées, l'autre se rapporte à une mystique et des réalisations. L'Economie Dirigée, à la différence du Libéralisme, entité qui se ramène au slogan : laisser-faire, laisser-passer, ne se contente pas de principes dogmatiques. Qu'elle soit à base de plans de production ou de programmes de répartition, elle comporte des directives précises, des décisions concrètes, des applications pratiques parce qu'elle ne se fait pas d'elle-même. Elle doit être consciente pour être voulue, avoir un but pour se donner des méthodes; mais comme elle est plus un moyen qu'une fin, sans renverser les valeurs, elle ne canalise la liberté que pour en restaurer l'harmonie; tel est bien d'ailleurs le fondement du Droit dans les autres domaines de l'activité humaine.

L'Economie Dirigée est donc un cadre mouvant qu'il faut remplir sans cesse; car si l'intérêt général doit primer les intérêts particuliers, encore est-il qu'il convient d'objectiver l'intérêt général au regard des intérêts particuliers qui concourent à la déterminer. Au surplus, constituer une Economie Dirigée par la méthode expérimentale représente une œuvre continue.

Dans cette perspective il ne faudrait pas par exemple se couvrir derrière le manque de statistiques complètes et prolongées pour s'excuser de ne pouvoir diriger efficacement l'économie du pays : ce serait un faux-fuyant (1). Car croit-on que documentations, recensements, courbes suffisent en grande partie à déceler la ligne de conduite à suivre dans tous les cas généraux ou particuliers ? Certes les statistiques

(1) Un Service national des Statistiques a été créé auprès du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances (*J. O.* du 20 déc. 1941).

aident à résoudre les problèmes de conjoncture comme les questions de rendement. Leur insuffisance n'explique pas les errements de telle politique autarcique. Et il ne faut pas entrevoir leur réunion comme une solution de facilité...

C'est là tout le climat technique de l'Economie Dirigée qui est la conséquence de défaillances morales et politiques comme la source d'améliorations économiques et sociales. Si la solidarité relie la discipline et le travail à l'autorité et la compétence, ces temps rudes de renoncement peuvent favoriser un mouvement fécond de redressement.

DEUXIÈME PARTIE

Les Comités d'Organisation

La Profession a été mise au centre de l'Economie Dirigée. Est-ce à dire que l'Economie est dirigée au moyen de l'Organisation Professionnelle, ou que l'Economie est dirigée vers l'Organisation Professionnelle ? Il apparaît bien que le minimum de doctrine inéluctable a voulu se donner la Profession organisée pour diriger l'Economie; ou tout au moins, dans la mesure où une période de transition était nécessaire précisément pour mettre en place l'Organisation Professionnelle avant de pouvoir en utiliser la pratique, on espérait rapidement aborder une Economie Organisée caractérisant un libéralisme ordonné. Car on voulait éviter une phase trop prolongée de totalitarisme accentué, reconnue indésirable par le Gouvernement et l'Administration comme par les groupements et les entreprises. Mais il fallait initier les esprits, régir les disponibilités et associer les activités, tout en dégageant une formule dynamique et vigoureuse.

Sans insister sur les raisons déterminantes de la Répartition, ni revenir sur la fonction publique prédominante qu'elle devait représenter, il reste que pour des raisons parallèles d'ordre psychologique, matériel et technique, les Comités d'Organisation apparaissent encore au départ d'une étape de réalisations, après une période d'adaptation et avant un stade de construction. Aussi bien les C. O. évoluent en fonction des

idées et des faits, c'est-à-dire des données de l'autarcie, des tendances syndicalistes et des modalités de l'étatisme, dans le cadre de l'Economie Dirigée.

Il convient donc de les considérer dans l'établissement de leur cadre, les applications de leur tâche et la mise en place de leur dispositif. Enfin, nous ferons le point de leur œuvre, quitte à conclure qu'on s'est efforcé de suivre une politique du *moindre pire*.

CHAPITRE PREMIER

Les Applications de la loi du 16 août 1940

A. — VUE D'ENSEMBLE

Si l'on juge sous un angle extérieur l'évolution de l'Economie Dirigée effectuée en application de la loi du 16 août 1940, on constate que les premières branches d'activités organisées ont certes été celles qui offraient une prise facile pour les Pouvoirs Publics de par leur importance spécifique : concentration technique et fédéralisme syndical. Il reste aussi qu'elles correspondaient aux industries et commerces d'ordre national, de valeur vitale qu'il convenait au chef majeur de défendre et de soutenir, de protéger et de guider. A une telle considération paraît en effet obéir la constitution préalable de Comités tels que ceux-ci : Automobile, Assurances, Textiles, Matériel de Transport Ferroviaire, Energie Electrique, Sidérurgie, Industries chimiques, Manutention dans les ports maritimes, Montre.

Le 1^{er} mars 1941, 78 Comités d'organisation généraux et particuliers avaient été institués. Le 1^{er} mars 1942 on dénombrait 111 Comités plus 25 Comités de Branche, soit 217 organismes en comptant les Groupes et Sous-Comités officiels.

La plus grande partie de ces Comités dépend du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle. Les autres dépendent du Secrétariat à l'Agriculture et au Ravitaillement (une vingtaine), des Départements des Communications (7), de la Marine (2), des Finances (2), de la Famille et Santé (2), de l'Education Nationale (Entreprises de Spectacles, Arts graphiques et plastiques), de l'Air, de l'Equipeement National (Bâtiment et Travaux Publics) et de la Vice-Présidence du Conseil (Cinéma) (1). Conformément à la loi du 16 août, la

(1) Les Comités sont affectés d'un numéro codique à trois chiffres qui les classe par directions ministérielles. Ce code est l'œuvre du Service de la Coordination de la Statistique à l'Office Central de Répartition des Produits Industriels (O. C. R. P. I.). Il a été approuvé par une décision ministérielle en date du 26 mars 1941 et complété depuis.

création d'un Comité d'organisation fait l'objet d'un décret ministériel (l'art. 3 décide que sa composition est fixée par *décret*, l'art. 8 précise qu'un *arrêté* en portera institution), contresigné par le Ministre des Finances si des entreprises subventionnées par l'Etat sont visées par cette décision. (En outre, la désignation des membres du C. O. de l'Industrie du Thermalisme a été effectuée par divers arrêtés émanant des Secrétaires d'Etat à la Famille et à la Santé, aux Communications et à la Production Industrielle).

Les cas de dissolution de Comités ont été des plus rares : ils ont permis des remaniements (C. O. des Lessives, cire préparée, etc.) et des fusions (C. O. du Caoutchouc et de l'Amiante) (1).

Comités Généraux. — Il a été créé des Comités Généraux chargés de donner des directives d'ensemble aux diverses branches d'une même catégorie d'activités économiques, de coordonner leur action et de se saisir de toutes les questions présentant un intérêt commun à des industries et commerces complémentaires. Ces Comités Généraux sont au nombre de 8, à savoir :

- Mécanique, auquel sont rattachés 15 Comités (2).
- Textile, auquel sont rattachés 12 Comités de Branche (3).
- Cuir, » » » 4 Comités »
- Papier et Carton » 2 Comités »

(1) Il convient de signaler que deux décrets, en date du 22 août 1941 et du 4 février 1942, ont conféré les pouvoirs des Comités d'Organisation au Comité Central des groupements interprofessionnels Laitiers et au Comité Central des groupements interprofessionnels Forestiers. Par ailleurs, la loi du 3 décembre 1941 a habilité le Comité Professionnel de l'Industrie meunière comme C. O. de la Meunerie (les membres en sont nommés pour trois ans).

(2) Mis sur pied antérieurement ou postérieurement. Deux Comités préexistants ont été rattachés après coup.

(3) Le Comité Général d'Organisation d'Industrie Textile a fait l'objet du décret du 26 octobre 1940, suivi le lendemain d'arrêtés portant création simultanée de neuf branches (dont le Comité du Vêtement comprenant 7 groupes) et d'un arrêté du 21 décembre 1940 instituant la branche de production « Lin, Chanvre et Ramie ». Un décret du 27 mai 1941 a supprimé le Groupe V du Comité du Vêtement par constitution d'un C. O. des Fourrures et Pelleteries. Puis la branche des Fibres Nouvelles a été formée par un arrêté en date du 1^{er} juillet 1941. Enfin, quatre arrêtés en date du 17 mars 1942 ont modifié la compétence des branches de production Laine, Lin et Coton (ces dernières devenant « Filature de Lin » et « Filature de Coton ») par la création d'une douzième branche : « Tissage de Lin et de Coton et Industries Textiles diverses ».

— Corps Gras, auquel sont rattachés 3 Comités de Branche.
— Commerce, auquel sont rattachés 3 Comités Particuliers (1).

— Caoutchouc qui comprenait 2 Comités de branche avant de former un nouveau Comité (non plus Général) avec le C. O. de l'Amiante.

— Quant au Comité Général d'Organisation des Métaux non ferreux, il présente cette particularité de devoir sa création à une décision ministérielle du Secrétariat à la Production en date du 18 septembre 1941 et non publiée au *Journal Officiel*. Ce Comité, prévu provisoirement, est chargé des fonctions attribuées aux Comités par la loi du 16 août 1940 pour ce qui concerne les questions communes à deux au moins des trois branches professionnelles qu'il groupe.

En principe, on retrouve aux Comités Généraux des membres représentant les Comités qu'ils coiffent (Commerce, Métaux non ferreux). Il en est ainsi pour presque tous les Directeurs et Présidents des Comités qui se rattachent à la Mécanique et au Cuir. Tous les membres des Comités de branche font partie du Comité Général des Corps Gras. La Commission Consultative du Comité Général du Papier-Carton comprend les Présidents responsables des deux Comités de branche et deux membres choisis respectivement au sein de chacun des Comités. Quant au Comité Général d'Organisation de l'Industrie Textile, il est constitué par intégration pyramidale : en ce sens le Directeur du Groupe n° 6 du C. O. du Vêtement, Directeur responsable de ce Comité, est à ce titre membre du Comité du Textile (et fait partie de la Section des Textiles).

B. — COMPOSITION DES COMITÉS

Aux termes de la loi du 16 août 1940, c'était à un Comité Professionnel institué par décret que devait être confiée la direction de chaque branche d'industrie que le Gouvernement pourrait juger utile d'organiser. Et l'article 2 de la loi confiait les pouvoirs de direction et de contrôle qu'il énumérait à ce

(1) Le Comité Général d'Organisation du Commerce comprend en outre onze groupements appelés à former des Comités particuliers. Diverses professions doivent être encore incorporées au C. G. O. C.

Comité, c'est-à-dire à une assemblée de personnes procédant par voie de délibération et prenant les décisions de sa compétence (étant admis qu'un Président représente le Comité vis-à-vis des autorités et assure l'exécution des mesures adoptées). Or le premier décret pris en application de la loi du 16 août (Automobile et Cycle) a substitué à l'organisme collégial prévu un Directeur, qui s'est vu attribuer en propre les pouvoirs que la loi donnait au Comité, celui-ci étant réduit au rôle de simple conseil. De même d'autres décrets ont précisé que le Président avait « autorité » sur son Comité (Transports routiers) ou qu'il bénéficiait de la délégation de tous les pouvoirs du Comité (Industries chimiques).

Au reste, il convient de souligner que la loi du 16 août 1940 laissait au Gouvernement le soin d'instituer les Comités nécessaires et en même temps d'en déterminer la composition appropriée. C'est ainsi qu'on a établi plusieurs formules qui peuvent être rangées en deux catégories distinctes : Comité véritable et Président responsable (et Vice-Président comme dans la Fonderie) — ce qui est le plus conforme à l'esprit de la loi, ou Directeur unique (et directeur-adjoint comme dans la Montre) et Commission Consultative — ce qui donne une entorse aux termes législatifs. (Par décret du 16 sept. 1941, le C. O. des Ferrailles est passé du premier type au second).

Des cas particuliers ont été envisagés : tantôt l'exécution des décisions des Comités est confiée à un Délégué général (Bâtiment et Travaux Publics), tantôt existent simultanément une Commission Consultative, un Comité de direction et un organe d'exécution (Comité de l'Aluminium et du Magnésium pour les questions relatives aux bauxites). Par ailleurs, le C. O. des Confitures et Conserves de Fruits au sucre se compose d'un Président, d'un Directeur responsable devant le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et de 6 membres. Quelques décrets constitutifs ont prévu une présidence de la Commission consultative placée auprès du Directeur du Comité (cf. Automobile et Cycle, Montre, Brosserie-Tabletterie).

Signalons encore, entre autres dispositions spéciales : l'existence de deux Commissions Consultatives au Comité des Combustibles liquides, la nomination de deux Vice-Présidents au nouveau Comité de l'Armurerie, l'admission éventuelle

d'un représentant de l'Imprimerie au Comité Général du Papier et du Carton; et la composition particulière des Comités de la Publicité, de l'Industrie Hôtelière et de l'Importation Charbonnière (comme celle d'ailleurs des Comités dont dépendent des activités dont l'Etat ne peut se désintéresser) qui comprennent en surplus soit un Directeur Général, soit un Mandataire responsable, ou bien encore un Secrétaire général (1).

La variété de ces formules traduit un opportunisme de fait.

Le décret constitutif qui précise le dispositif intérieur du Comité peut porter nomination de ses membres, à moins que ce ne soit l'objet d'un décret (voire d'un arrêté) annexe ou postérieur (2). Parfois est indiquée l'adresse de membres désignés (Jus de Fruits), ainsi que la qualité qui a fait choisir telle personnalité à une fonction officielle dans un Comité (Voies Ferrées d'intérêt local, Thermalisme, Arts graphiques et plastiques). Exceptionnellement, des décrets ont placé à la tête des Comités une personne nommément désignée : « Les pouvoirs que détient le Comité en vertu de la loi sont dévolus à M. X... » (notamment au C. O. des Chaux et Ciments, où M. X... est de plus Président de son Comité Consultatif : anomalie qui est renforcée d'une incohérence puisque dans ces cas de désignation *intuitu personae*, M. X... est autorisé à « déléguer à tel mandataire de son choix tout ou partie de ses pouvoirs pour les actes de la vie civile du Comité »; par

(1) Le C. O. des industries, arts et commerces du Livre comprend une *Commission consultative centrale* composée notamment du directeur de l'Imprimerie Nationale et de l'administrateur de la Bibliothèque Nationale (ou leurs représentants). Le C. O. des Transports par navigation intérieure est formé d'un Directeur responsable qui est le Directeur de l'Office national de la Navigation et d'une *Commission de Délégués* dont les membres sont les représentants des professions intéressées au Comité consultatif de l'Office et dont le président travaille en liaison avec le Directeur du Comité.

(2) Le Comité du Vêtement doit sa création et celle de ses 7 Groupes à un arrêté en date du 27 octobre 1940. Des arrêtés du même jour nommaient la plupart des membres de chacun des Groupes mais le Directeur du Groupe VI n'a été désigné comme Directeur du Comité du Vêtement que par un arrêté du 20 mars 1941, soit près de 5 mois plus tard.

A noter deux décisions parues au J. O. qui ont nommé à titre provisoire deux membres (aux C. O. du Travail des Métaux et de la Transformation du Papier) appelés à participer aux travaux des Comités au même titre et avec les mêmes obligations que les autres membres. Ils devaient être spécialement consultés sur les mesures économiques susceptibles d'avoir des répercussions sur la main-d'œuvre.

contre, le Directeur du Machinisme Agricole, qualifié de « président » quoiqu'assisté d'une Commission consultative, ne peut se faire représenter).

On notera que la création des Comités de branche des Textiles et du Cuir, ainsi que la nomination de leurs membres résultent d'arrêtés pris en application des décrets qui ont constitué les Comités Généraux (ce qui sur le terrain de la légalité peut se discuter). Le Comité des Banques a fait l'objet d'une loi et ses membres ont été nommés pour un an par deux arrêtés (1). Quant au C. O. de la Distribution et de la Vente du matériel électrique et radio-électrique, il doit son existence à un arrêté qui déclare en son art. 1^{er} : « Il est créé au sein du Comité Général d'Organisation du Commerce un Comité de... ». Ce Comité présente d'ailleurs quelques particularités de constitution. C'est ainsi qu'il comprend trois membres qui sont chacun Directeur d'une des trois branches d'activité du C. O., assistés respectivement d'une Commission Consultative.

Au Comité Général d'Organisation du Commerce, on rencontre un Délégué Général responsable, un Comité de Direction de douze membres et une Commission consultative composée de représentants de chacun des Comités d'organisation créés au sein du C. G. O. C. Le Comité Général des Corps Gras est représenté par une Commission de Direction comprenant un Président Général et les dirigeants des trois branches rattachées au Comité. De même, le C. O. des industries du Bois comprend un Conseil de Direction de cinq membres

(1) En application de la Loi du 16 Août 1940, un Comité provisoire d'organisation professionnelle des Banques avait été institué par un décret en date du 30 septembre 1940 non publié au J. O. Ce Comité provisoire (qui a essentiellement réglementé la création, l'extension et la fusion des banques) a cessé ses fonctions à compter de la désignation des membres du Comité permanent d'organisation professionnelle des banques, entreprises et établissements financiers.

L'article 30 de la loi du 13 juin 1941 qui a institué ce Comité disposait qu'il serait composé de 6 membres au plus nommés par arrêtés du Ministre des Finances et choisis parmi les présidents de conseils d'administration, administrateurs ou directeurs généraux de sociétés exerçant le commerce de banque. (Cette loi a formé simultanément une Commission de Contrôle des Banques). Et l'arrêté du 25 juillet 1941 a nommé 5 membres titulaires, tandis qu'un arrêté du 18 septembre 1941 a nommé 5 membres suppléants.

Quant au C. O. des Sociétés d'Assurances et de Capitalisation, il se compose d'un Président, d'un Vice-Président, d'un membre titulaire et d'un membre suppléant.

(dont un Président responsable et les Présidents des quatre Groupes du Comité) et une Commission Consultative de quinze membres (qui sont les présidents des sous-comités).

Ainsi se réalise, comme dans le cadre des Comités Généraux, une unité de vues et une coordination d'action dans le double courant ascendant de représentation et descendant d'autorité. Généralement, les membres des Comités « représentent l'ensemble de la Profession », et chacun d'eux est président des Groupes internes du Comité (Machines Thermiques, hydrauliques et pneumatiques) ou des Bureaux d'étude (Optique). De même il a été prévu pour les C. O. de la Brosserie-Tabletterie et de la Musique que chacun des bureaux de catégories de professions serait présidé par le membre de la Commission consultative qui appartient à cette activité spécialisée. (Une disposition similaire se rencontre au C. O. des Sports, Jeux et Jouets).

Le décret institutif peut prévoir (sans parler des Comités de branche ni des Commissions consultatives d'un Comité) la formation de Branches (Bâtiment), Groupes (Bois), Bureaux de Groupe (Matériel pour manutention, travaux publics et sidérurgie), Sections de travail (Production du Sel), Sous-comités (Machine-outil, outillage et soudure), Sous-commissions (Aéronautique), — soit qu'il les constitue lui-même en fonction des catégories d'activités professionnelles qu'il détermine (Produits pharmaceutiques), soit qu'il autorise le Directeur responsable à les constituer s'il le juge nécessaire et selon les questions à traiter (Musique), soit qu'il s'en remette à la diligence du Comité pour créer des bureaux spécialisés sous réserve d'homologation officielle (Précision Industrielle) (1).

Il reste que la structure interne des Comités est variable à l'infini. Il n'y faut pas chercher une unité de doctrine rigide. Nous avons dit combien les considérations de personnes avaient joué. Sont intervenues par ailleurs les caractéristiques techniques des industries et commerces organi-

(1) Au C. O. des Industries et Métiers d'Art, il est non seulement institué une commission consultative et des bureaux spécialisés, mais il est prévu la création de groupes, de sections, de travail, d'organismes régionaux et d'une conférence inter-comités. (Décret du 20 janvier 1941).

sés : telle branche d'activité est concentrée, telle autre est multiforme; tel Comité couvre une industrie très particulière (Matériel d'incendie), tel autre a un domaine très vaste (Bâtiment et Travaux Publics).

Aussi bien les critères adoptés pour la formation des Comités révèlent dans leur diversité (phénomène dont ne peut se préoccuper qu'une logique abstraite) la méthode empirique suivie dans la définition de ces branches (1); et s'y ajoute la création continue dont l'Organisation Professionnelle en fait l'objet. On ne saurait s'étonner dans ces conditions que l'opportunisme objectif ait parfois pour pendant l'incohérence rationnelle (2). Et ces facteurs apparaissent aussi comme la résultante d'un compromis qui a été recherché entre l'étatisme autoritaire et le corporatisme autonome. En ce sens les dispositions prises répondent soit au pouvoir discrétionnaire du Ministre quant à l'instauration des Comités, soit aux fonctions non autrement contingentées qui sont dévolues aux membres de ces Comités.

A cet égard les Comités ne s'inscrivent expressément et exclusivement dans aucune entité dogmatique, mais sont le fruit d'une œuvre pragmatique. De par leur nature juridique, ils ne sont ni des organismes privés ni des services administratifs. De par leurs attributions, ils sont à la fois tournés vers les intérêts de la profession qu'ils ont en charge, et imbus de fonctions publiques qu'ils exercent au nom de l'intérêt général. A l'interférence de ces deux données se situe le pouvoir réglementaire confié aux Comités, personnes morales *sui generis*, dont on sait seulement qu'elles sont dotées de la personnalité civile.

(1) Essentiellement ces critères se ramènent à trois : nature de la matière première mise en œuvre, nature du travail de transformation effectué, usage auquel sont destinés les produits finis.

(2) C'est le cas pour les décisions des Comités qui sont immédiatement exécutoires, mais risquent d'être frappées dans les 48 heures d'un effet suspensif en vertu du droit de veto du Commissaire du Gouvernement.

D'autre part, un décret en date du 26 octobre 1940 était publié au *J. O.* du 1^{er} décembre étendant à l'Afrique du Nord les dispositions de la Loi du 16 Août 1940. Mais à l'encontre de ce décret, la loi du 6 décembre 1940 est venue donner un régime d'Organisation Professionnelle aux Colonies en créant six groupements professionnels. Ainsi l'action des C. O. ne paraissait plus devoir couvrir « l'ensemble des activités métropolitaines et nord-africaines de la branche d'industrie considérée » comme le prévoyait l'art. 2 du décret du 26 octobre 1940 qui n'a pu entrer en application.

C. — MEMBRES DES COMITÉS

Sur ce point, il reste à indiquer que leur nombre varie entre 3 (Tubes d'acier) et 31 (Automobile et Cycle) sans qu'il apparaisse nettement que ce nombre soit fonction de l'importance ou du volume des branches d'activité considérées (avec cette réserve que celles qui comportent des établissements dispersés et multiples sont plus copieusement représentées au sein de leur Comité).

On peut cependant remarquer que dans l'ensemble les quelques Comités comprenant un Directeur responsable assisté d'une Commission Consultative sont plus fournis que les Comités dotés d'un Président.

Les formules constitutives sont essentiellement les suivantes : « Le Comité comprend cinq membres, l'un d'entre eux exerçant les fonctions de Président responsable », ou : « Le Comité est composé d'un Directeur responsable et d'une commission consultative de dix membres. » Nous avons déjà signalé que des membres de Comités pouvaient en outre faire partie du Comité Général auxquels ils sont rattachés. Notamment le Président-Directeur du C. O. du Machinisme Agricole a été Président du Comité Général de la Mécanique (le Président du C. O. des Machines Thermiques, Hydrauliques et Pneumatiques lui a succédé à cette fonction) et le Président du C. O. des Industries des Demi-Produits non-ferreux est Président du Comité Général des Métaux non-ferreux. Par ailleurs, le Président du C. O. de l'Industrie Hôtelière est membre de droit du C. O. de l'Industrie du Thermalisme et le premier Directeur du C. O. de la Montre était également Président du C. O. de l'Horlogerie. En dehors des exemples précités et de celui d'un membre appartenant aux C. O. des Industries Chimiques et des Produits Pharmaceutiques, il n'est guère de professionnels qui soient membres de plusieurs Comités à la fois, même si de par leurs activités ils se trouvent y ressortir.

Les dirigeants de Comités Généraux ont le titre de Direc-

teur Général responsable (Textiles, Cuir, Papier) ou de Président Général (Mécanique, Corps Gras) (1).

Les membres des Comités ne perçoivent aucun émolument dans l'exercice bénévole de leur fonction (sauf indemnités de représentation et frais de déplacement remboursés à forfait ou sur factures pour les membres envoyés en mission ou venant de province assister aux séances). Cependant les personnalités non-professionnelles auxquelles on a dû faire appel dans quelques Comités perçoivent un traitement. D'autre part, des instructions ministérielles ont prévu que les représentants ouvriers, membres de différents Comités, recevraient des vacations déterminées. En fait, ceux qui ont charge de Profession ne se réunissent régulièrement que tous les quinze jours ou une fois par semaine, et exceptionnellement sur convocation du président ou demande de l'un d'entre eux. Par contre, le Président ou Directeur responsable du Comité consacre plus de temps à sa charge : généralement, on le trouve au siège du Comité tous les jours soit dans la matinée soit en fin d'après-midi, étant entendu qu'il peut continuer à s'occuper de son entreprise. Un Secrétaire général assure le fonctionnement permanent et coordonné des services intérieurs et contrôle les activités des agents d'exécution des décisions des Comités.

En outre, dans certains Comités, le Président était habilité aux termes du décret constitutif à déléguer « ses pouvoirs de représenter le Comité dans ses actes de gestion » à un Délégué Général dont il devait proposer le statut, la désignation et la révocation au Ministre (c'était le cas du C. O. des Ferrailles créé par un décret du 4 février 1941, dont le Délégué Général est devenu par la suite le Directeur ; de même un Délégué Général pouvait être nommé par le Président du C. O. des Produits Pharmaceutiques, avec l'accord du Com-

(1) Dans de très rares cas, un prisonnier a été désigné comme devant faire partie d'un C. O.; en attendant la libération du titulaire, un suppléant a été désigné pour occuper son siège (Construction Electrique, Explosifs et Artifices).

D'autre part, l'élément féminin a été admis aux Groupes de la Librairie (Comité du Livre), de la Couture et de la Confection Féminine (Comité du Vêtement), ainsi qu'au Comité des entreprises de Déménagement et Garde-meubles. (De même, l'Artisanat a une représentante à la Section des Textiles).

missaire du Gouvernement, pour être chargé d'assurer l'exécution des décisions prises).

Enfin, la plupart des décrets pris en application de la loi du 16 août soumettent les membres et agents des Comités d'organisation au secret professionnel sous les peines prévues par l'article 378 du Code Pénal (1).

Il importe de préciser quelque peu la situation juridique des membres des Comités (2). Et à ce titre, la tendance gouvernementale doit être rappelée : économie dirigée certes, mais non pas étatisée. En tous cas, dans la mesure où le temps n'est pas encore venu d'instaurer une organisation corporative, il convient de ne pas pencher vers une formule purement administrative. Ainsi l'esprit général de l'Institution Professionnelle voudrait que les membres des Comités, sans être des fonctionnaires, ne soient plus des personnes privées, pour autant qu'ils confrontent les intérêts propres à une branche d'activité et les fins supérieures du pays.

Il reste que d'une part les dirigeants sont nommés par le Ministre, mais qu'ils ne sont pas rétribués par l'Etat, et que d'autre part ils détiennent une parcelle de la puissance publique, mais qu'ils demeurent intéressés à leur situation privée. On s'est refusé à en faire des fonctionnaires comme on a préféré ne pas donner la direction des Comités à des fonctionnaires. On s'en est remis à une formule mitigée.

C'est là toute la philosophie de l'Organisation Professionnelle actuelle, résultante de la recherche immanente par les gouvernements d'un compromis entre les notions de tutelle et d'autonomie. Les membres des Comités sont simultanément agents des Pouvoirs Publics et émanation des Entreprises Professionnelles. Ils sont gérants à la fois d'un établis-

(1) Le décret constitutif du C. O. des Arts graphiques et plastiques précise qu'en outre le Président et les membres de ce Comité sont passibles le cas échéant des peines de l'art. 177 du Code pénal relatif à la corruption des fonctionnaires publics.

(2) En effet, ce n'est que pour quelques Directeurs (Guir) que le décret institutif a annoncé qu'une décision ministérielle viendrait leur conférer un statut, ce qui ne saurait suffire en aucune manière à déterminer la position de la question, d'autant plus qu'aucune décision n'est encore intervenue en ce sens.

En tous cas, le personnel administratif des Comités est engagé en vertu de contrats de travail du droit commun, et soumis aux conventions collectives de la Profession.

sement d'utilité publique et d'un service public décentralisé pour autant qu'ils ont la charge d'intérêts collectifs. Et nous avons vu que les Comités apparaissent comme des organes mixtes à l'échelon intermédiaire des groupements entre l'Etat et les individus. S'il est possible que la solution n'ait pas été pensée comme telle, il n'en reste pas moins qu'elle répond aux données objectives du problème et aux exigences pratiques de la conjoncture (1).

La jurisprudence admet bien qu'une personne morale administrative puisse agir comme un simple particulier à raison de son caractère commercial et industriel, mais retient pourtant les agents de direction qui sont régis par le droit public. Quant aux concessionnaires de services publics, ils ne sont pas considérés comme des fonctionnaires. Il reste que les Comités d'organisation ne peuvent être assimilés à de purs établissements industriels et commerciaux. Par contre, la présence d'un Commissaire du Gouvernement semble souligner la qualité éminente de représentants de la Profession reconnue aux membres des Comités. En réalité, dans l'état actuel de notre Droit, il n'est pas de solution honnêtement valable. Nous n'en voulons pour preuve que l'ombre dans laquelle ont été laissées toutes les questions de statut, de recours, de financement. Il est vrai qu'on ne prétendait faire que du provisoire et du concret.

D. — DECISIONS DES COMITÉS

La loi du 16 août 1940, en son bref article 5, reste générale sur ce point : « Les décisions du Comité ne sont définitives qu'après avoir été approuvées par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail, qui peut déléguer, pour certaines catégories de questions, le droit d'approbation au Commissaire du Gouvernement. »

En tous cas il ressort de l'esprit (plus que de la lettre) de la loi que les décisions des Comités ont force obligatoire pour leurs ressortissants respectifs. Par contre l'article 2 a précisé

(1) On peut rapprocher les Comités d'Organisation des Associations syndicales de propriétaires qui sont reconnues comme Etablissements Publics ; mais les Comités apparaissent essentiellement comme une création juridique (et plus encore économique) originale.

leur objet et leur but qui tendent à poser des règles d'organisation de la Profession.

Aussi bien les décrets constitutifs ont pris soin de déterminer la compétence et les attributions des Comités. Nous y reviendrons, mais notons qu'ils peuvent proposer des mesures de réquisition et de sanctions au Ministre qui pourra toujours provoquer leurs avis et recevoir leurs vœux.

Essentiellement, les décisions (dont les éléments peuvent avoir été préparés par les Sections de travail et les groupes d'étude) (1) sont prises par le *Directeur* responsable qui, en principe, a un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la fréquence des réunions de la Commission Consultative et les questions à lui soumettre (2). Quelques décrets ont pourtant rendu obligatoire la consultation de la Commission (Montre) (3), mais le Directeur n'est jamais tenu de se conformer aux avis émis par elle : sa liberté de décision reste entière et sa responsabilité ne se partage pas. A titre indicatif, reproduisons l'art. 4, B du décret du 29 octobre 1940 (*J. O.* du 3 novembre) créant le Comité Général d'Organisation de l'Industrie du Cuir : « La Commission consultative est convoquée par le Directeur responsable toutes les fois qu'il le juge utile. Le Directeur responsable préside et dirige les débats de la Commission Consultative. » La présence du Directeur aux réunions des Commissions est obligatoire, sauf empêchement

(1) Le président du C. O. des Exploitations Frigorifiques peut, avec l'accord des membres du Comité et du Commissaire du Gouvernement, inviter à participer aux travaux des Sections de Travail les personnalités non membres du Comité, mais qui en dépendent de par leur profession et dont l'avis ou le concours sont jugés indispensables. De même, certains Directeurs de Comité peuvent faire détacher auprès d'eux, pour des objets définis et pour une durée limitée, des collaborateurs d'entreprises compétents en une matière particulière, ou les convoquer aux réunions à titre consultatif.

Le décret du 3 juillet 1941 qui a complété le bref décret institutif du Comité des Assurances dispose que le Président convie à prendre part aux délibérations du Comité deux membres (désignés par arrêté) représentant la branche spéciale directement intéressée par la question traitée. De plus, les décisions touchant aux caisses ou aux sociétés mutuelles agricoles ne sont applicables qu'après approbation du Secrétaire d'Etat à l'Agriculture. Enfin, le Commissaire du Gouvernement est convoqué à toutes les réunions du Comité, et peut s'y faire assister ou représenter.

(2) Il peut même la réunir partiellement (Matériel Ferroviaire).

(3) Qui par ailleurs dans ce C. O. peut soumettre directement ses suggestions au Commissaire du Gouvernement. Le Directeur du C. O. de la Montre est tenu de prendre l'avis de la Commission pour l'établissement des programmes généraux de production et pour la fixation des prix.

ou absence, auquel cas il peut généralement déléguer ses pouvoirs à un des membres du Comité (Textile). De plus, il est généralement prévu que le Directeur assure la direction des organismes techniques ou commerciaux créés dans le cadre du Comité.

En ce qui concerne les Comités dotés d'un *Président* responsable, il suffit de rapporter les textes suivants qui disposent que le Président « convoque et fixe l'ordre du jour des séances du Comité » des Assurances, qu'il « dirige les travaux du Comité » des Industries du Bois et qu'il a voix prépondérante en cas de partage.

Certains décrets ont prévu des conditions relatives au quorum (majorité des membres présents aux C. O. des Banques et des Industries du Bois (1), ou à la présence indispensable d'un minimum de membres (5 au C. O. de la Parfumerie, 3 au C. O. des Produits Pharmaceutiques) (2).

D'autres décrets ont prévu que le Commissaire du Gouvernement serait obligatoirement averti des réunions, et pourrait y assister en personne ou y envoyer son délégué (Précision Industrielle non spécialisée). D'une manière générale, les sous-comités, sections de travail, groupes, etc., et tous les organismes dépendant des Comités sont soumis au contrôle du *Commissaire du Gouvernement*, et parfois il a été précisé qu'il aurait libre accès à toutes leurs séances.

Par contre, il est admis que les actes d'administration courante sont dispensés de l'approbation des pouvoirs de tutelle.

Mais il convient de reproduire ici une disposition qui est commune aux Comités des Textiles, Cuir, Papier : « Les décisions des directeurs responsables de chaque branche doivent être communiquées sans délai au directeur général res-

(1) Selon le décret qui a créé le Comité des Industries du Bois (J. O. du 22 janvier 1941), le Conseil de Direction se réunit au moins une fois par mois; les membres ne peuvent s'y faire représenter. La Commission Consultative est réunie en séance plénière au moins une fois par trimestre ou sur demande du Commissaire du Gouvernement ou sur celle d'un membre du Conseil de Direction.

(2) Les fonctions des membres du C. O. des Produits Pharmaceutiques sont personnelles, et aucun remplacement n'est autorisé. En cas d'absence du Président responsable, un membre de la Commission peut être désigné par le Commissaire du Gouvernement.

Quelques décrets ont prévu qu'un arrêté pourrait désigner des membres suppléants pour remplacer en cas d'empêchement les membres des Comités, ou bien ont remis ce pouvoir de désignation aux Commissaires du Gouvernement par délégation du ministre.

ponsable du Comité Général d'Organisation. S'il s'agit toutefois de décisions de principe ou de décisions susceptibles d'exercer des répercussions sur une ou plusieurs branches de production, elles doivent lui être préalablement soumises pour accord » — « Le directeur général arbitre les différends entre les directeurs responsables des diverses branches », est-il ajouté par le décret créateur du Comité de l'Industrie Textile (1).

A noter que quelques décrets décident que « le veto du Commissaire du Gouvernement peut être opposé à la mise en application des décisions du Comité qui ne sont pas rendues encore exécutoires par l'approbation ministérielle prévue à l'article 5 de la loi du 16 août 1940. » En un sens cette mesure est significative : en effet le Ministre doit s'en remettre le plus souvent aux Commissaires du Gouvernement, ne serait-ce qu'en raison de la multiplicité de ses tâches et pour ne pas diluer le sens de la responsabilité chez les membres des Comités en retardant l'efficacité de leurs initiatives (car aucun délai n'est prévu).

Aussi à l'instar de la loi du 10 septembre 1940, plusieurs décrets renferment la formule-type : « Les décisions du directeur responsable sont notifiées sans délai au Commissaire du Gouvernement. Celui-ci peut y faire opposition et dispose d'un droit de veto suspensif, sauf recours au Ministre Secrétaire d'Etat. Les décisions du directeur responsable sont immédiatement exécutoires et deviennent définitives, dans un délai de 48 heures (2) après leur notification au Commissaire du Gouvernement, si celui-ci n'a pas usé de son droit

(1) Rapportons également deux dispositions particulières : au C. O. des Maisons de Santé privées, il doit être dressé procès-verbal des réunions tenues ; les procès-verbaux sont communiqués au Commissaire du Gouvernement, appuyés de l'avis du Président responsable, chaque fois que les délibérations font apparaître des divergences de vues. Au C. O. de la Publicité, toute décision susceptible d'exercer une répercussion sur la presse doit être soumise à la double homologation du Commissaire du Gouvernement et du Commissaire adjoint (qui représente le Secrétariat d'Etat à l'Information).

(2) Ce délai est parfois prolongé : par exemple il est porté à cinq jours au C. O. du Cacao, Chocolaterie et Confiserie qui dépend de deux Secrétariats d'Etat, et à huit jours au C. O. des Exploitations Frigorifiques dont le Commissaire du Gouvernement, Directeur du Commerce Intérieur, est assisté de quatre Commissaires adjoints représentant les Secrétariats d'Etat à la Marine, à l'Agriculture, au Ravitaillement et aux Communications.

suspensif », le ministre ayant toujours le dernier mot sur appel en cas de veto.

Nous avons signalé ce qu'une pareille disposition dans un but d'opportunisme avait d'incohérent. En fait les rapports personnels suivis entre Commissaire du Gouvernement et Dirigeants des Comités, indispensables à une action commune éclairée, sont appelés par la complexité des questions à résoudre et la brièveté du délai d'approbation. Aussi bien, le Commissaire du Gouvernement participe au travail d'élaboration des décisions les plus importantes qu'il contresigne lorsque l'accord est réalisé.

En plus de son droit de veto, il a été prévu par certains décrets que le Commissaire du Gouvernement pouvait présenter des observations au Comité quant aux modalités de sa décision. Il en résulte soit une modification de la mesure proposée, soit l'exercice du droit de veto.

Par ailleurs le Commissaire du Gouvernement peut de sa propre initiative ou sur l'impulsion du Ministre engager le Comité à prendre un règlement dans tel sens. En cas de carence, le Commissaire du Gouvernement est habilité à se substituer au Comité défaillant, mais parfois il doit se borner à désigner un des Directeurs de branche pour suppléer le Directeur Général responsable.

Enfin aucune forme n'est prescrite à peine de nullité (1). Pratiquement une décision notifiée verbalement ou téléphoniquement (cas individuel ou urgent) est corroborée par le visa des textes de base datés et signés, qui sont portés à la connaissance des intéressés par lettres recommandées ou circulaires. Des Comités ont pris l'habitude de joindre leurs décisions à l'envoi mensuel des questionnaires ou enquêtes afin d'éviter les frais importants entraînés par d'innombrables affranchissements. Le Comité des Textiles classe ainsi ses décisions : A = décisions adressées par lettre recommandée avec accusé de réception ; B = décisions à transmettre aux

(1) Les décisions sont parfois précédées de motifs, d'attendus ou de visas. Elles peuvent n'avoir pas été envisagées par l'ordre du jour.

Quant aux réunions de Comité et séances de travail, elles font généralement l'objet de procès-verbaux contresignés. Il n'y a que quelques décrets qui stipulent que le Commissaire du Gouvernement doit contresigner les procès-verbaux des séances, ou que les procès-verbaux reproduiront tous les avis formulés pour être communiqués au Commissaire du Gouvernement.

branches sous plis fermés ; C = décisions (très générales ou d'ordre secondaire : directives et avis) à grouper dans une circulaire. En outre, la presse technique ouvre ses colonnes aux Comités pour diffuser leurs décisions (et communiqués), et seuls quelques Comités (et Syndicats : Fonderie) importants peuvent actuellement éditer des publications périodiques pour leurs adhérents (« Bulletin du Comité du Cuir », « Textiles », « Note d'information » du C. O. des Industries et Métiers d'Art) où sont reproduites les décisions des Comités (et des Sections).

Sur ce point, il importe de constituer un mode officiel de promulgation des décisions (qui ne sont pas admises à paraître au *J. O.*) (1). La question est à l'étude. A cet égard, on pourrait s'inspirer du Bulletin des Services des Prix, ainsi que de son Recueil Analytique permanent.

Des recours contre une décision réglementaire exécutoire (mais non encore définitive) peuvent être introduits, sans nécessité d'aucune forme particulière, par les entreprises de la profession ou un tiers quelconque. Ces recours sont portés devant le Secrétaire d'Etat intéressé qui décide, soit d'approuver la décision, soit de lui opposer son veto. Dans ce cas, il y a lieu de fixer la date à partir de laquelle la décision sera considérée comme nulle et non avenue.

Les décisions réglementaires devenues définitives à la suite de l'approbation explicite du Secrétaire d'Etat (ou du Commissaire du Gouvernement) ont le caractère d'une décision ministérielle (ou administrative) et il semble qu'elle ne puisse faire l'objet de recours que devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir et dans les formes légales. Par contre, les décisions intérieures des Comités et les actes de simple gestion du Président n'ayant pas valeur réglementaire peuvent donner lieu soit à une action judiciaire devant les tribunaux de droit commun, soit à un simple appel au Secr-

(1) Cependant on trouve au *J. O.* du 2 octobre 1941 la liste des quinze décisions prises par le Comité des Assurances (avec renvoi à l'Argus). Deux décisions en date du 25 septembre 1941, émanant du Comité des Banques, ont également trouvé place au *J. O.* Exceptionnellement, trois Comités ont pu insérer un avis au *J. O.*, et certains dirigeants de Comités, en tant que Répartiteurs-Chefs, ont publié au *J. O.* des décisions qui ne se rapportaient pas directement à la répartition.

Par contre, les décisions des Comités et des Sections peuvent paraître au *Moniteur officiel du commerce et de l'industrie*.

taire d'Etat qui donne à cet appel toute suite qui lui convient. Dans les deux cas, la responsabilité des Comités est engagée.

Mais il ne nous appartient pas de préciser plus avant cet aspect d'une question de principe qui touche à la nature juridique des Comités d'organisation. Aussi bien, il convient d'être prudent en la matière si l'on en juge par les hésitations de la Jurisprudence devant les instances qui ont pu être introduites devant elle, relativement aux actes de certains Comités d'organisation. Certes, on a négligé de faire cadrer la loi du 16 août 1940 avec les dogmes de notre Droit. Mais, ses auteurs n'ont-ils pas affirmé qu'ils avaient fait œuvre empirique, et plus encore provisoire ?

CHAPITRE II

Premières tâches des Comités d'organisation

La loi du 16 août 1940 n'avait pu qu'ébaucher le cadre des institutions nouvelles. Encore était-ce l'exposé des motifs préliminaires qui apportait le plus à l'œuvre à entreprendre en lui donnant un esprit.

Quant aux décrets d'application, ils ont certes matérialisé l'appareil élaboré, dans la mesure où ils ont constitué des Comités professionnels, déterminé leur compétence et précisé leurs attributions (nous aurons à reprendre ces deux derniers points). Encore est-il qu'il revenait aux organismes créés de faire les premiers pas vers une direction plus ou moins définies. Si les Pouvoirs publics avaient l'excuse d'avoir dû trouver promptement une solution de fortune eu égard à un climat psychologique incertain et à des difficultés pratiques instables, l'opportunisme de leur action empirique pouvait se retrancher derrière une politique économique qui se refusait à un dirigisme totalitaire.

Le soin d'organiser la profession était confié aux intéressés. Les moyens qu'on leurs donnait étaient des semences à faire germer : l'Etat, dans l'intérêt général, prétendait se borner à surveiller la progression des Professions vers un Corporatisme qu'il envisageait, et à ramener celles qui s'égaraient sur un chemin jalonné selon les indications des circonstances et des réalisations.

Le départ était pris par les Comités les uns après les autres derrière des chefs de file qui ne demandaient qu'à mener à bien leur mission, mais qui allaient se sentir trop ou pas assez libres de s'orienter et de fixer leur processus de marche, pour mener la branche d'activité qu'ils avaient en charge.

A. — ORGANISATION INTÉRIEURE DES COMITÉS

Les Comités ont donc reçu des directives très générales. A peine des décrets institutifs ont-ils disposé leur édification,

soit pour faciliter l'entrée en lice des professions encore vouées au libéralisme individuel, soit pour redresser la ligne suivie par des professions déjà syndiquées. Mais une période de gestation a parfois précédé la naissance officielle des nouveaux organismes semi-publics.

Au reste, les Comités allaient se trouver en présence de problèmes particuliers à résoudre par des solutions appropriées. Et pour commencer, il leur fallait mettre sur pied leur organisation intérieure. Selon la méthode et la sûreté avec lesquelles chaque Comité a su régler avec initiative ses instruments et ses facteurs d'action, il s'est trouvé en mesure de fonctionner efficacement. Ainsi les premières semaines ont vu s'établir fébrilement la propre organisation des Comités, en même temps que se dressaient des plans de travail qui comportaient toujours comme première tâche la réunion d'une documentation indispensable à toute Organisation Professionnelle.

Il a donc d'abord fallu concrétiser l'existence des Comités, c'est-à-dire louer et aménager les locaux, acheter le matériel nécessaire, recruter le personnel, former les services, ce qui ne devait pas aller sans quelques errements et tâtonnements : tel Comité voyant trop petit a été obligé de se disperser peu à peu dans différents appartements d'un pâté de maisons pour n'avoir pas osé prendre un immeuble; tel autre, à la suite d'un souci excessif de centralisation, a dû décongestionner ses bureaux. Toujours est-il que les Comités, débordés pendant la première année de leur existence qui vit leur mise en route en face d'un travail immense et complexe, furent obligés d'enfler leurs moyens d'action, tant au point de vue du matériel que du personnel (1). Si tel Comité a une orga-

(1) Le Comité Général du Textile a reçu en moyenne 5.000 réponses par jour à son premier questionnaire de recensement, sans parler du courrier soulevant des questions de principe ou appelant une solution particulière. Et le Comité Général du Cuir a compétence sur plus de 75.000 entreprises aux techniques très variées : c'est assez dire le nombre de renseignements et de visites qui lui échoient.

D'autre part le Comité du Verre qui avait 5 Sections d'études s'est adjoint successivement une, puis deux autres Sections; et le Comité Général du Commerce a institué progressivement une vingtaine de Sections d'études en son sein.

Par contre, si tel Comité se faisait une idée quelque peu éloignée de la réalité sur le nombre de ses ressortissants éventuels (en plus ou en moins), tel autre a pu entrer en fonction en connaissance de cause parce qu'il couvrait une branche déjà concentrée et organisée, groupant parfois un nombre très restreint de puissantes entreprises (Aluminium).

nisation interne réduite au minimum (Précision Industrielle non Spécialisée), certains Comités ont effectué des travaux d'aménagements importants et engagé parfois jusqu'à 500 personnes (Cuir).

Signalons l'outillage en machines mécanographiques, une nouvelle installation téléphonique, l'ouverture d'un réfectoire parmi les difficultés et les améliorations d'installations que l'on rencontre chez les principaux Comités.

Essentiellement l'organisation intérieure des Comités se présente ainsi : un Secrétariat Général qui groupe les services suivants : Administratif (personnel, comptabilité, courrier), Juridique et Contentieux, Fiscal et Financier, Information Professionnelle et Organisation Industrielle, Recensement, Contrôle, Liaison. D'autre part les principaux services sont : le Service Technique (répartition, programme de fabrication, recherches de normalisation, de perfectionnements, de substitution, etc...); le Service Commercial (transports, débouchés, prix de revient, etc...); le Service Social (chômage, apprentissage, Charte du Travail, etc...). Il est inutile de détailler plus avant les attributions de ces Services. Signalons pour mémoire des services spécialisés en matière d'entreprises juives, d'échanges extérieurs, d'approvisionnement, de propagande, etc...

Au reste, la structure interne des Comités est des plus diversifiée, d'autant qu'il y faut insérer les sous-commissions ou groupes d'études prévus par les décrets constitutifs ou institués spontanément.

En même temps que les remaniements et mises au point se faisaient (1), les Comités se mettaient à l'œuvre le plus rapidement possible. Et avant de construire, il fallait réunir les matériaux.

(1) Nombre de Comités sont restés d'abord provisoirement « campés », en attendant que l'expérience vienne préciser, avec leur rôle, le degré d'extension de leurs services.

En fait, il n'apparaît pas que l'ensemble des Comités aient pu restreindre leurs effectifs, car parallèlement à la réduction d'activités portant sur le recensement, la tâche de sous-répartition s'est faite de plus en plus pressante, alors même qu'il fallait mettre au point diverses mesures concernant l'organisation positive des Professions.

B. — RECENSEMENT DE LA PROFESSION ET QUESTIONNAIRES

Il est significatif que tous les Comités d'Organisation se soient donnés pour première tâche d'effectuer un recensement professionnel. D'ailleurs le 1^o de l'article 2 de la loi du 16 août 1940 chargeait les Comités « d'effectuer le recensement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main-d'œuvre ». En faisant en quelque sorte le procès du désordre économique de l'avant-guerre, c'était affirmer la nécessité primordiale de recueillir les éléments de décisions à appliquer. Sans une connaissance éclairée des activités à organiser, on risquait d'aggraver le mal.

Or l'absence d'un réseau de liaisons entre le Comité et les entreprises a été le premier obstacle qu'ont dû surmonter les dirigeants. Et la prise de contact était rendue plus difficile encore par les bouleversements de la défaite et le fractionnement du pays en trois zones. Moralement et pratiquement les Comités devaient faire appel à la collaboration des Syndicats (comme des ententes) préexistants, à supposer que ceux-ci aient réussi à prendre pied sur le plan professionnel (1), malgré leur manque d'unité et d'autorité. Ce n'est que dans quelques branches puissamment fédérées (Sidérurgie) que les Comités ont trouvé le terrain préparé. Mais il reste que les Comités ne pouvaient faire table rase du passé, notamment en négligeant les renseignements que détenaient les organisations syndicales. En ce sens, forts des pouvoirs de contrôle que leur conférait l'article 8 de la loi du 16 août, les Comités ont demandé aux Syndicats de se mettre à leur service, ce à quoi ces derniers se sont prêtés, pour autant qu'ils ont senti qu'ainsi ils pouvaient conserver un rôle à jouer dans la nouvelle économie.

L'aide des Syndicats a donc d'abord consisté à communiquer le nom et l'adresse de leurs adhérents (voire de leurs dissidents), puis à contribuer à l'élaboration et à la diffusion

(1) C'est ainsi que la Chambre Syndicale du machinisme agricole a fourni des données qui se sont révélées très insuffisantes. Elle groupait 309 constructeurs, alors que le C. O. du Machinisme Agricole en a recensé 790. Et cet exemple n'a rien d'exceptionnel.

des premiers formulaires. De plus, les Comités étaient en droit de se faire communiquer leur documentation (fiches, dossiers, statistiques, etc...). En fait, on ne peut méconnaître que, les considérations de personnes étant intervenues, l'accord a pu se réaliser entre Comités et Syndicats en vue d'une action convergente, en même temps que des circulaires ministérielles définissaient leur politique respective.

D'autre part, les Comités ont utilisé la presse d'information et les publications techniques (et même la T.S.F.) pour faire part de leur existence et inviter les intéressés à se faire inscrire. Au surplus, ces derniers entrèrent en rapport avec les Comités sur les indications de leurs groupements qui tenaient à garder leur place dans l'Organisation Professionnelle, ou sur les directives des Sections de Répartition à qui ils devaient s'adresser pour obtenir des matières premières. Peu à peu le dispositif de la Production s'instaurait, tandis que ses agents prenaient conscience de leurs possibilités et de leurs tâches.

Chaque Comité a pu atteindre plus ou moins rapidement ses ressortissants par des délégués régionaux, des enquêtes ou des lettres personnelles. Ce travail d'information était d'autant plus vaste et lent pour les branches composées d'entreprises multiples et dispersées (surtout au stade des produits finis) (1). Or il importait de recenser tous les professionnels et d'en obtenir des renseignements exacts. Pour ce faire, les Comités ont pu se référer aux registres du commerce et des métiers, aux annuaires professionnels et aux matrices de patentes, et n'ont demandé que les renseignements de base, c'est-à-dire strictement nécessaires sous une forme simple. En fait, les assujettis firent parfois la sourde oreille, répugnant à se plier à ces procédés d'une politique économique

(1) Le Comité Général d'Organisation du Commerce a effectué son recensement par paliers successifs, en commençant par la Seine et les départements limitrophes, puis en l'étendant à toutes les Régions les unes après les autres. Les commerçants étaient invités par un avis inséré dans la presse locale à se procurer des formules dans les mairies et chambres de commerce et aux sièges des délégations régionales du C. G. O. C. Une note définissait les entreprises et personnes comprises dans ce recensement obligatoire, et insistait sur la nécessité de remplir ce questionnaire élémentaire, l'immatriculation étant sanctionnée par l'octroi d'une carte d'identité professionnelle nécessaire à l'exercice d'une activité commerciale dans certaines conditions déterminées.

A ce propos, signalons que certains Comités ont prescrit que le numéro d'inscription devait figurer sur tous les papiers commerciaux (factures, commandes, prospectus) avec le nom du Comité (Automobile et Cycle).

qui allait à l'encontre de leurs habitudes (1). Et quand les renseignements demandés ont été fournis, ce ne fut pas sans une imprécision ou une fantaisie parfois déconcertantes. Ainsi se trouvait compliquée et retardée l'entrée en action des Comités qui durent demander des compléments d'information et adresser des rappels.

La première phase de recensement comportait l'identification et l'immatriculation des professionnels (raison sociale, siège social, emplacement des usines, etc...). Chaque réponse d'inscription au Comité donnait lieu à création d'une fiche nominale. Sans attendre que le registre de la Profession soit suffisamment au point, chaque Comité a renvoyé à ses adhérents un questionnaire portant sur les stocks, l'outillage, les fabrications, la main-d'œuvre, les salaires, les prix de vente, le chiffre d'affaires. Ces renseignements devaient être donnés globalement pour l'année de référence 1938 (2).

Il y eut alors des questionnaires lancés parallèlement par les Sections de Répartition et les Comités d'Organisation; bientôt ces organismes s'efforcèrent de s'articuler dans la mesure où s'affirmait la primauté de la Répartition.

Pourtant, un certain mécontentement allait sourdre chez les industriels, commerçants et artisans, déjà surchargés de démarches et de préoccupations, quand ils reçurent de plusieurs organes officiels des questionnaires dissemblables ou quand ils se virent retourner des demandes de renseignements par trop détaillées (3). Or, les dirigeants devaient être mis en possession d'une documentation abondante et précise, à l'encontre du secret des affaires ou de la tenue des livres, mais favorable à toute décision d'organisation de la profession. Sans vouloir cabrer leurs adhérents, les Comités rap-

(1) Dans la branche des Textiles, presque tous les fabricants faisaient partie de l'organisation syndicale. Par contre, pour amener les artisans et les commerçants à se déclarer, l'autorisation d'acquérir des produits textiles a été soumise par le Répartiteur Chef de la Section Textile à la possession d'une carte d'acheteur professionnelle que remettait le Comité Général des Industries et Commerces Textiles.

A signaler le procédé consistant à soumettre l'octroi de cartes professionnelles au visa des fournisseurs de leurs détenteurs éventuels.

(2) Parfois on y a adjoint le quatrième trimestre 1940; ou on a choisi 1930 comme année-témoin, ou encore on a utilisé les moyennes arithmétiques appliquées à trois ou quatre années.

(3) Tel Comité demandait d'indiquer le chiffre d'affaires, taxe de transaction comprise, tel autre taxe non comprise. Tel questionnaire du C. O. du commerce de la Quincaillerie (qui couvre 25.000 articles) comportait 432 réponses sous 27 rubriques.

pelèrent que la loi du 16 août avait prévu des sanctions pour ceux qui se refusaient à répondre aux questions du Comité ou qui donnaient des fausses réponses.

D'autre part, on faisait comprendre aux intéressés l'utilité de faire connaître les éléments d'appréciation de leurs besoins en matières premières pour être en droit de se voir allouer leur pourcentage de produits contingentés. Malheureusement la raréfaction empirante des disponibilités de fabrication n'allait pas jouer en faveur des Comités ni des Sections dont les ressortissants attendaient une plus large répartition.

Une fois les renseignements de base acquis, les Comités ont continué d'adresser des questionnaires mensuels sur les données variables de marche des entreprises, c'est-à-dire sur leur activité en fonction des besoins, des fabrications, du personnel et des commandes allemandes (cette enquête mensuelle est effectuée également pour le compte du Secrétariat à la Production). D'autres renseignements font l'objet de questionnaires trimestriels (outillage) ou annuels (bilan). De plus, certains Comités ont procédé à des enquêtes particulières (brevets).

Progressivement l'éducation s'est faite et les réponses parviennent aux Comités plus complètement (1).

Par ailleurs, il importe que les questionnaires soient aussi utilisables que possible, c'est-à-dire qu'ils doivent s'adapter aux destinataires pour être rapidement remplis, et se prêter à un emploi comparé de la part des Comités d'Organisation et des Sections de Répartition.

Dans ce but un Service de Coordination de la Statistique a été créé à l'Office Central de Répartition. Ce service a mis au point des directives en vue d'assurer l'envoi par les Comités de questionnaires rationnels et normalisés : ainsi il a codifié les unités et les critères de base (périodicité des recen-

(1) Il reste qu'un an après sa formation, le C. O. des Machines Thermiques, pneumatiques et hydrauliques par exemple ne s'est trouvé en possession que de 70 % des réponses, et même 50 % pour certains questionnaires. Les menaces de suppression d'attributions de matières déjà très faibles perdaient de leur force en face du marché noir et du trafic de billets matières.

Certains Comités ont préféré la formule des sondages pratiqués parmi des firmes-témoins et donnant lieu à des calculs d'extrapolation, ce qui implique un choix judicieux de ces éléments de base, mais permet un contrôle plus facile de résultats rapidement obtenus.

sements, catégories de main-d'œuvre) et uniformisé la présentation des questionnaires (ordre des questions et mise en page). D'autre part, ce service est chargé de réduire au strict minimum les questionnaires, qui doivent tous être soumis à son visa préalable. Cet examen permet d'en modifier la rédaction s'il y a lieu, afin d'éviter les risques d'erreurs et doubles emplois dus à la divergence d'action des organismes officiels.

La collation et le dépouillement des questionnaires par les Comités, qui poursuivent une mise à jour permanente et détaillée du fichier professionnel, aboutissent à un classement alphabétique et géographique (ou encore par catégories d'importance); une installation mécanographique perfore les cartons de renseignements spécialement conçus pour être sélectionnés par une trieuse, en vue de fournir les éléments chiffrés correspondant à une catégorie de questions. Ainsi la connaissance de la situation économique des industries a pour facteurs et corollaires, d'une part l'établissement de statistiques permettant d'apprécier la conjoncture, et d'autre part la détermination des besoins et des droits de répartition des ressortissants.

Mais la plupart des Comités ont dû aborder leur œuvre à partir d'approximations. Car on retrouve chez les professionnels une tendance à remplir de fausses déclarations par méfiance ou opposition, en assimilant les nouveaux organismes de l'Economie au fisc qu'on cherche à tromper.

Or des renseignements incomplets ou erronés risquent d'amener des mécomptes, notamment sur la base de chiffres de besoins gonflés ou de stocks de matières dissimulés. Ainsi apparaît la nécessité pour les Comités d'Organisation et les Sections de Répartition de s'assurer de l'exactitude des réponses données aux questionnaires. Déjà la rédaction de ces questionnaires est faite pour faciliter les confrontations, car il existe des rapports connus entre les différents postes : outillage, heures de travail, consommation de force motrice, produits vendus, etc. Et des recoupements permettent de vérifier les déclarations lors de la remontée de bons d'achat ou d'après les registres des entreprises.

Les Comités ont dû mettre sur pied un système de contrôle

sur place, le contrôle sur pièces demeurant insuffisant (1).

La loi du 9 mars 1941 a organisé la répression des infractions aux décisions des répartiteurs. La recherche de ces infractions est confiée à des agents qualifiés désignés par chaque répartiteur et à des fonctionnaires commissionnés par l'Office Central. Ces contrôleurs assermentés sont en liaison avec les C. O. intéressés pour autant que les Comités participent à l'œuvre de répartition : ils sont avertis des dispositions prises par les Comités qui, en retour, sont informés des procès-verbaux dressés.

Il restait aux Comités d'Organisation à surveiller l'application de leurs décisions précisément dans la mesure où ce contrôle s'inscrivait à la suite de la vérification des déclarations souscrites, éléments de base des décisions. Les services de contrôle ont été constitués selon des modalités diverses : tantôt on a fait appel à des non-professionnels qui se bornent à examiner la comptabilité des exploitations, tantôt on a eu recours à des techniciens qui sont chargés de procéder à des sondages; tantôt il a été institué un corps de contrôleurs spécialisés, tantôt les Comités disposent de contrôleurs occasionnels chargés de mission; tantôt des tournées d'inspection sont organisées par le Comité Central, tantôt les Délégations régionales constatent les irrégularités ou carences.

Le choix des personnes compétentes est naturellement déterminant au même titre que les particularités de chaque branche industrielle ou commerciale.

Le contrôle porte sur les interdictions d'emplois, les spécifications techniques, les livres de magasins, les situations de main-d'œuvre, les facturations, etc., bref sur le respect des règles fixées aux entreprises pour leur activité, et d'après les données qu'elles ont communiquées.

Il reste à élaborer un statut des contrôleurs des Comités parallèle à celui prévu pour les contrôleurs de Sections, qui apporterait les garanties nécessaires autant à l'organisme qui exerce le contrôle qu'aux ressortissants qui y sont soumis.

(1) Aux termes du décret constitutif du C. O. des Industries du Bois, son Conseil de Direction pouvait nommer sur la demande des sous-comités des contrôleurs jurés ayant qualité pour effectuer toutes vérifications relatives à l'application de la Loi du 16 Août 1940 et des règlements homologués, et pour dresser procès-verbal des infractions qu'ils constateraient.

L'article 7 de la loi du 16 août dispose qu'en cas « d'infraction aux règlements édictés en exécution de l'article 2 » les Comités sont habilités à proposer au Ministre de la Production des sanctions pouvant comporter une amende ou l'interdiction d'exercer des fonctions de direction. Pratiquement les fautes relevées par les contrôleurs font l'objet d'une instruction et un rapport est présenté soit par le Délégué Régional, soit par une Commission des Sanctions au Directeur du Comité qui se prononce dans tel ou tel sens. Car, selon la gravité des cas, un avertissement pourra constituer une sanction moins sévère et plus opportune; le Délégué Régional pourra même de son propre chef entrer en rapport avec le petit industriel dissident pour lui expliquer les conditions d'application d'une réglementation de son Comité qu'il a mal interprétée.

Et en effet, pour obtenir une « loyauté forcée », l'exercice du contrôle devra souvent répondre à une vocation de conseiller plus que de gendarme. Le succès de l'Organisation Professionnelle en dépend grandement.

C. — COMPÉTENCE ET ATTRIBUTIONS DES COMITÉS D'ORGANISATION

Ainsi les Comités ont dû mener de front, recensement, sous-répartition et organisation professionnelle. Mais il reste que c'est à partir de cette première œuvre de recensement que les C. O. ont pris conscience des tenants et aboutissants de leurs moyens d'action et de leurs tâches.

En particulier, dès leur entrée en fonction, les Comités eurent à déterminer les activités qu'il leur revenait de prendre en charge pour l'octroi de matières premières et eu égard à la mission d'organisation professionnelle qui leur était confiée avec un pouvoir réglementaire.

Ceci dit, des décrets constitutifs avaient pris soin de fixer la compétence des Comités sur les deux points suivants : *rattachement et attributions*.

a) Nous nous bornerons à reproduire certaines formules officielles caractéristiques : par exemple, pour le C. O. du Commerce des Métaux et Alliages non ferreux : « Les attributions de ce Comité couvrent l'activité commerciale que

constitue la vente des demi-produits en métaux et alliages non ferreux par des commerçants spécialisés disposant de magasins ». Les autres formules généralement employées sont les suivantes : « Sont rattachées au Comité... », ou : « Relèvent du Comité les entreprises qui... » ; suit alors avec plus ou moins de précisions l'énumération (Explosifs) ou le critérium (Travail de l'acier à froid) des industries et commerces qui dépendent du Comité considéré. Parfois les activités qui ressortissent à tel Comité sont définies par référence aux Groupes (Bois), Bureaux de groupe (Construction Electrique) ou Sections de travail (Verre) prévus par le décret.

D'autre part, le décret constitutif peut disposer, par exemple, que « les attributions du Comité s'étendent aux fabrications énoncées, qu'elles soient faites dans les usines à gaz ou dans des cokeries », mais que « les questions intéressant le gaz de houille et le coke ne sont pas du ressort » du Comité des Goudrons de houille ; ou bien encore que les attributions du C. O. des Minéraux et Métaux bruts couvrent les activités industrielles et commerciales portant sur toutes substances minérales et tous métaux bruts, à l'exception d'une douzaine de produits désignés expressément et qui sont sous la coupe de Comités voisins.

Ainsi certains décrets ont défini la compétence des Comités qu'ils créaient. Mais des conflits négatifs ou positifs de compétence devaient malgré tout inévitablement se produire, car il est évident qu'un texte législatif ne saurait entrer dans tous les détails complexes que comporte la structure de chaque branche d'activités, et encore moins envisager des industries ou des commerces qui n'apparaîtront que par la suite sur le marché. Au surplus, certains Comités se sont efforcés de couvrir le plus d'entreprises possible avec le désir d'organiser la Profession sous tous ses aspects, alors que d'autres Comités tendaient à se fermer à de nouveaux ressortissants avec le souci de réserver le peu de matières premières à répartir aux entreprises tombant au premier chef sous leur obédience. La question se posait même pour les Comités des Industries et Commerces de tel produit ou très spécialisé ou très général ; car avant que le nouveau dispositif de l'Economie ne couvre de son réseau presque toutes les activités nationales, des entreprises se sont inscrites auprès d'un Comité

intéressé à telle particularité de leur production alors que le Comité compétent au regard de leur fabrication essentielle, de leur activité principale, n'était pas encore formé. Encore est-il que cette notion d'activité principale demande à être déterminée en fonction, soit des besoins en matières premières, soit des produits fabriqués, soit du nombre d'ouvriers, soit du chiffre d'affaires, facteurs à ventiler suivant la mesure dans laquelle ils s'appliquent à telle forme ou tel aspect des diverses activités d'une exploitation donnée.

Ici encore Répartition et Organisation entraient en jeu pour résoudre des problèmes qui se compliquaient dès lors qu'il y avait confusion des activités industrielles et commerciales chez une même firme. Et la situation des artisans comme la position du Comité Général d'Organisation du Commerce ne simplifiaient pas les questions de rattachement déjà touffues. Rappelons que les artisans sont désormais l'objet d'une répartition par l'entremise des Bureaux Artisanal des Matières en rapports avec les Sections et les Comités; d'autre part le C. G. O. C. ne concerne que le commerce des produits en état d'être consommés. Mais il y eut de nombreux tâtonnements et faux aiguillages dans certains cas : par exemple (et cela résultait plus souvent de l'insuffisance des réponses des intéressés que de la mauvaise volonté des Comités) une Maison se voyait refuser une carte d'acquéreur par un Comité sous prétexte qu'elle employait des façonniers qui de leur côté n'étaient pas accueillis par le Bureau Artisanal des Matières, qui considérait le Comité correspondant comme chargé de la Maison envisagée (sans compter que les B. A. M. ne répartissent que les principales matières, les produits essentiels). Ou bien encore un fabricant qui vendait lui-même ses produits était adressé par un Comité sollicité au C. G. O. C., qui n'est pas habilité à sous-répartir des matières premières. Autre cas : tel Comité refusait d'inscrire les artisans travaillant pour le compte d'une entreprise qui était seule reconnue, alors que tel Comité voisin recensait les artisans sous-traitants d'une entreprise qui, jugée du ressort du C.G.O.C., n'était immatriculée que pour mémoire (1). C'est assez dire que

(1) En outre, il est à signaler que des dérogations peuvent être prononcées tendant à faire dépendre directement d'un C. O. (et non d'un G. A. P. et d'un B. A. M.) certaines entreprises artisanales dont l'activité

pertes de temps et mécontentements n'étaient appelés à se produire que sous la pression des besoins de répartition ressentis par les producteurs et fabricants qui se mettaient en quête d'un organisme susceptible de les satisfaire.

Toujours est-il que, dans certains cas, des industriels ne se virent admettre au sein d'aucun Comité, soit qu'effectivement il n'y eut pas encore de Comité compétent, soit que tous les Comités successivement pressentis aient refusé de se reconnaître compétents (1). Après démarches et pourparlers, certains Comités acceptèrent d'ouvrir leurs portes à des activités laissées en marge, ou se virent étendre leur compétence par décision législative (2). Mais il y eut là un chef de critiques et d'indisposition à l'encontre de l'Organisation Professionnelle que ne devaient pas atténuer les faibles pourcentages de produits alloués par la Répartition.

En bref, les principes de rattachement sont actuellement les suivants. Tout d'abord, on ne rencontre pas de difficultés dans le cadre de Comités couvrant l'ensemble des industries et commerces de tel produit, ni dans le domaine de Professions où industries et commerces ne se chevauchent pas et se partagent entre deux Comités. Par contre, des problèmes complexes de rattachement ont été soulevés en matière d'établissements qui vendent eux-mêmes leurs articles et d'entreprises à activités multiples susceptibles d'être rattachées à plusieurs activités (3). On a alors dégagé les notions de Comité principal et de Comité secondaire, notions qui ont été

est assimilable à celle d'entreprises industrielles tout en leur laissant leur statut légal qui les fait ressortir aux Chambres des Métiers.

(1) En effet, aucun principe de solution n'ayant été posé, certains Comités tranchaient les questions de rattachement en considération de la matière première mise en œuvre, alors que d'autres envisageaient la destination d'emploi du produit fabriqué. Sur ce point, on admettra que ces questions ne sont pas simples quand par exemple les plumes d'oies utilisées dans les oreillers sont du ressort du Comité du Bois, parce que rattachées au Sous-comité de la Literie qui fait partie du Groupe de l'Ameublement, alors que les plumes d'oies utilisées comme porte-plumes dépendent du C. O. de la Brosserie-Tabletterie.

(2) C'est ainsi que le C. O. des Industries de la Construction de Matériels pour manutention, travaux publics et sidérurgie, a eu sa constitution modifiée par deux décrets successifs pour devenir le C. O. de l'Industrie et du Commerce des Appareils de levage et manutention des Matériels de Travaux publics, mines et usines sidérurgiques.

Et citons l'exemple de l'industrie des laveurs de poils qui a été rattachée à la branche Tanneries-Mégisseries du Comité Général du Cuir par un arrêté du 7 juillet 1941.

(3) Ces problèmes se sont posés avec la même acuité aussi bien pour les Codes américains que pour les Corporations italiennes.

prises en application par accord entre les Comités intéressés ou par décision ministérielle, en donnant lieu à ventilation des cotisations.

En particulier, le Comité Général d'Organisation du Commerce a dû préciser les bases de détermination de sa compétence au regard de celle des Comités de commerce indépendants. Sont rattachées directement à un Comité particulier créé au sein du C. G. O. C., Comité principal, toutes les entreprises commerciales recevant des produits en l'état d'être mis à la disposition des consommateurs, les auxiliaires du commerce et les entreprises non spécialisées tenant plusieurs rayons d'articles (et qui sont représentés dans des Comités mixtes). Sont rattachées au second degré au C. G. O. C., Comité secondaire, les entreprises distribuant des matières, outillages, fournitures, utilisés ou consommés dans la production industrielle et agricole, ainsi que les produits alimentaires non acquis normalement par la clientèle de détail. Pour ces entreprises, la compétence du C. G. O. C. est limitée aux questions commerciales d'ordre général indépendantes de la nature du produit vendu; les décisions affectant les conditions et les modalités de distribution des produits de leur spécialité sont soumises à la double homologation du Comité qui les prépare et du C. G. O. C. qui doit donner son accord.

La création du C. G. O. C. répond au souci d'assurer des méthodes de loyale concurrence et de respecter les intérêts de la clientèle. Par ailleurs ce Comité Général a constitué des sections d'études portant le nom de Groupements, chargés de soutenir toutes les catégories d'activités commerciales non dotées d'un Comité d'organisation.

Ainsi chaque C. O. a été amené à délimiter, à définir la Profession qu'il prenait en charge. Il s'est efforcé d'en préciser le bornage pour résoudre les mitoyennetés au fur et à mesure que les Comités se multipliaient. Ces règlements de frontières professionnelles firent l'objet d'études parfois prolongées, supposant des dissensions à l'intérieur du Comité et des négociations auprès des autres Comités. D'autre part, des liaisons compréhensives ou l'intervention des pouvoirs publics tranchèrent les incertitudes et les conflits sur la compétence des Comités intéressés. Ainsi les constructeurs de moteurs

et de pompes, spécialisés en vue de satisfaire les besoins ruraux, ont été détachés du C. O. des Machines thermiques, hydrauliques et pneumatiques pour être incorporés au C. O. du Machinisme agricole. Citons encore l'exemple du C. O. des Industries et Commerces du Verre, qui partagea sa compétence avec les C. O. de la Montre et de l'Horlogerie pour les verres de montres, avec les C. O. de l'automobile, du Bois-Ameublement et du Bâtiment pour les miroitiers, avec le C. O. de l'Optique et des Instruments de précision pour les souffleurs de verre, etc. En particulier, un accord a été passé avec le C. O. de la Construction Electrique au sujet des isolateurs en verre : la fabrication des parties en verre dépend du C. O. du Verre, alors que la finition, le montage et la vente restent dans le domaine du C. O. de la Construction Electrique.

Enfin certains Comités déterminèrent un critérium technique de rattachement pour effectuer leur recensement, et plus souvent prirent par la suite une décision définissant les activités ou les objets qualifiés qu'ils entendaient régir, ou bien publièrent une note portant la nomenclature des matières, ou des fabrications, ou des machines, ou des produits qu'ils couvriraient (avec parfois leur classement par Groupes).

Signalons également que, devant les difficultés de rattachement qui se faisaient jour, certains décrets constitutifs de Comités ont pris des dispositions telles que : « Des arrêtés particuliers détermineront le cas échéant le rattachement à la branche de production Teintures et Apprêts d'industries ou de négoce non précisés à l'article 1^{er} ci-dessus », ou encore : « Le rattachement au C. O. de la Quincaillerie des entreprises dont l'activité s'exerce aux limites de la profession ci-dessus définie fera l'objet de décisions des autorités de tutelle ». En ce sens, tel décret, pour placer sous la compétence du nouveau Comité institué toute la branche d'activité de son ressort, a abrogé les dispositions d'un décret antérieur qui, en créant un Comité, lui avait rattaché une industrie contiguë.

b) *Les attributions des Comités d'Organisation* étaient déjà définies dans leurs grandes lignes par l'article 2 de la loi du 16 août 1940. Et nous avons vu qu'en fait les C. O., non seu-

lement s'y sont tenus, mais qu'il leur revient encore bien des tâches dans le domaine de l'Organisation Professionnelle à proprement parler, n'ayant pu faire jusqu'alors qu'œuvre négative de défense, sinon de soutien, des branches d'activités industrielles ou commerciales.

Le plus souvent les décrets créateurs de Comités ont repris en les adaptant les formules de l'article 2 de la loi du 16 août. Ainsi il est confié au C. O. de la Manutention dans les ports maritimes le soin « d'étudier et de proposer dans le cadre professionnel toutes mesures tendant à assurer le meilleur rendement des établissements maritimes ; de procéder au recensement de la main-d'œuvre et à son classement ; de proposer les mesures générales à introduire dans les règlements de ports à intervenir pour l'exécution du travail dans les ports ».

La rédaction-type des décrets diffère légèrement suivant les Directions ministérielles et surtout selon les Secrétariats d'Etat dont relèvent les Comités créés. Parfois il est stipulé que le Comité considéré est chargé d'arbitrer les différends à l'intérieur de la profession. En général, chaque décret dote le Comité formé de la personnalité civile (1) et précise qu'il est représenté en justice, dans tous les actes de la vie civile et dans les rapports avec les autorités françaises et étrangères par son directeur ou son président (2).

Par ailleurs, des directives ont parfois été données aux Comités par le décret qui les a constitués : ainsi, précisant les fonctions prévues par la loi du 16 août, le décret qui a institué le C. O. de l'Industrie Aéronautique dispose que : « Le directeur, assisté de la Commission consultative, est chargé d'étudier toutes les mesures intéressant : 1° l'organisation générale de l'industrie aéronautique, notamment en ce qui concerne : la coordination des études à l'intérieur de l'industrie aéronautique, l'élaboration de spécifications techniques

(1) Sauf exceptions, ce qui est le cas pour le C. O. de la Manutention dans les Ports Maritimes : créé le 12 novembre 1940, il ne s'est vu conférer la personnalité civile que par un décret en date du 31 décembre 1941. La plupart des Comités dépendant du Secrétariat aux Communications n'ont pas la personnalité civile, à l'encontre des Groupes du Comité du Vêtement.

(2) Il importe de préciser que les Comités d'organisation ne sont pas habilités en principe à effectuer des opérations commerciales. Pour ce faire, ils ont dû créer des organismes spéciaux par application du 6° de l'article 2 de la Loi du 16 Août 1940.

et administratives générales... »; de même en ce qui concerne « l'organisation du travail » et « le contrôle de l'activité professionnelle à l'intérieur » de la branche d'activité considérée. Quant au C. O. de l'Industrie du Thermalisme, il est chargé notamment par l'article 2, 2° du décret constitutif : « d'étudier-en liaison avec le Comité d'hygiène et avec les services compétents du Secrétariat Général de la Santé, les questions relatives au classement des sources, à la valeur curative des traitements, à la réception des assurés sociaux indigents ». Et il revient entre autres tâches au Comité Général d'Organisation du Commerce : « de coordonner les recensements effectués par les Comités qui relèvent de lui, de déterminer s'il y a lieu les principes de l'établissement et de l'attribution de la carte professionnelle et d'assurer la centralisation à son siège et la diffusion parmi ses ressortissants de tous renseignements statistiques, règlements, documentations diverses intéressant la distribution, etc...; d'assurer la liaison entre les Pouvoirs publics et tous organismes français et étrangers et les Comités d'organisation particuliers; d'exercer les pouvoirs de la loi du 16 août 1940 pour toutes les questions indépendantes du produit vendu ayant pour objet d'assurer les méthodes de loyale concurrence et de respect des intérêts de la clientèle ».

Ajoutons encore qu'il est prévu que la compétence du Comité du Livre « est limitée aux problèmes économiques et techniques soulevés par l'organisation » des activités professionnelles énoncées dans le décret. Par contre, il convient de signaler que certains des premiers décrets créateurs de Comités leur donnaient compétence en matière sociale (main-d'œuvre) : tels Comités étaient chargés de développer l'enseignement professionnel (Industrie Hôtelière), ou habilités à prendre des mesures concernant le recrutement, l'emploi, la formation et la répartition du personnel de la Profession, et sa meilleure utilisation (Cuir), ou sa réutilisation dans une autre branche (1).

(1) A titre exceptionnel, le Comité Général des Corps Gras comporte un bureau de répartition des corps gras alimentaires (composé de 11 membres) qui a pouvoir de répartir entre les usagers les différentes catégories de corps gras d'origine végétale et animale mises à sa disposition par le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement; il exerce son autorité sur les détenteurs de ces produits et sur les organismes locaux de répartition.

En outre, le rôle dévolu à la Société d'Importation et de Répartition

D'autre part, il est intéressant de rapporter une disposition propre à quelques Comités relevant du Secrétariat aux Communications. Ces C. O. sont chargés de proposer un statut d'Organisation de leur Profession comportant des organismes déterminés (Industrie Hôtelière, Transports Routiers). En particulier, le Directeur responsable des Transports par navigation intérieure est chargé, « en liaison avec le président de la Commission des délégués », d'établir un projet d'organisation professionnelle comportant une corporation pour chaque profession ou branche d'activité distincte, et des organismes régionaux réunissant les représentants locaux des diverses corporations. Il apparaît donc que le Comité s'est vu confier le soin de préparer la Corporation économique et sociale qui lui sera substituée ; ici, la loi du 16 août 1940 a été dépassée, puisqu'on aborde déjà un régime qu'en principe les Comités n'ont pas à instaurer. En tous cas, une Charte de la Batellerie a été élaborée au sein du Comité en question et acceptée par les artisans professionnels avant d'être soumise au Ministre en mars 1942, pour être promulguée le 27 avril 1942 (1).

Mais la plupart des décrets constitutifs comporte seulement des formules de l'ordre de celle-ci : « Les attributions du Comité sont celles que définit la loi du 16 août 1940 ». Aussi, de même que les Comités eurent à délimiter les activités qui leur ressortissaient, les dispositions plus ou moins détaillées des décrets institutifs durent être mises au point par les Comités qui se donnèrent un plan de travail dans le cadre des 4° et 6° de l'article 2 de la loi du 16 août. En fait, c'est précisément par les résultats acquis dans la ligne de cette détermination de leurs fonctions que les Comités ont répondu à leur mission d'Organisation Professionnelle. Les Comités ont d'abord remédié au plus pressé : après s'être installés, connaître leurs ressortissants et s'efforcer de les approvisionner. Il leur restait

des graisses animales est passé pour la répartition des matières premières au C. O. des Fonderies, tandis que la Société d'Importation et de Répartition des produits oléagineux devait laisser ses fonctions au C. O. de la branche Huilerie.

(1) Il est à noter également qu'un décret du 15 mars 1942, pris en application de la Loi du 16 Août, a porté création d'un Comité provisoire d'organisation des professions de courtiers et agents maritimes. Ce C. O., qui n'a qu'un rôle consultatif auprès du Secrétariat d'Etat à la Marine, est chargé de préparer l'organisation commune des différentes professions de courtiers et agents maritimes.

à jeter ensuite les bases durables de l'Organisation de la Profession. Cela supposait que les Comités étaient parvenus à maîtriser les inéluctables problèmes d'application immédiate pour dominer les multiples difficultés de détail de leurs premières tâches et entreprendre un effort de portée prolongée et d'envergure élargie.

C'est pourquoi nous nous proposons de présenter auparavant comment s'est effectuée la mise en place des Comités d'organisation parmi les institutions économiques préexistantes, ainsi que les conditions de fonctionnement de leurs rouages ; c'est-à-dire que nous allons envisager les rapports des Comités avec les Syndicats et les Ententes d'une part, et d'autre part les questions de régionalisme et de financement, sans négliger les modalités de liaison interprofessionnelle.

CHAPITRE III

Mise en place des Comités d'organisation

A. — COMITÉS ET SYNDICATS

Dès la publication de la loi du 16 août 1940, on s'est demandé quel rôle serait laissé aux groupements professionnels préexistants, en particulier aux chambres syndicales et ententes industrielles. Ces cadres du régime antérieur subsistaient en principe, mais on pouvait croire que leur raison d'être s'effondrait momentanément.

Les rapports entre Comités d'organisation et Syndicats patronaux allaient dépendre de la position prise par chacun d'eux, et on a pensé qu'allait être ainsi consacrée par la suite la faillite des uns ou des autres. Or, les Syndicats comprirent qu'ils pourraient mener une activité conjointe aux Comités en leur apportant leur aide, et les Comités ne purent négliger l'expérience acquise par les Syndicats.

Certes, les Comités devaient en grande partie leur naissance au fait que les Syndicats manquaient d'unité et d'autorité (1). Mais s'il leur revenait de construire un cadre professionnel nouveau, il reste que les Comités ne pouvaient entreprendre leur tâche de toutes pièces.

Au départ, les Comités auraient entraîné une situation de double emploi et amené des retards de mise en route s'ils avaient négligé les installations matérielles et la compétence du personnel des Syndicats. Le premier Président du Comité Général de la Mécanique (appelé par la suite au Secrétariat de la Production) précisa le principe de solution en considérant les différents Syndicats des professions contrôlées par les Comités comme les « entrepreneurs de services » des Comités. En ce sens les Syndicats servaient d'abord d'agents d'information, puis d'exécution quant aux décisions que les

(1) C'est ainsi que plus de cent organisations professionnelles (sans tenir compte d'une foule de syndicats de cordonniers et de bourrelliers) se partageaient l'Industrie du Cuir.

Comités étaient seuls habilités à prendre. Ainsi pouvait être réalisée la démultiplication indispensable.

De plus, un Communiqué du Gouvernement définissait au début d'octobre 1940 la position respective des Comités et des Syndicats : les premiers se placent sur le plan d'action économique, les seconds sur celui de la représentation professionnelle (1).

Nous avons dit que des membres des Comités étaient le plus souvent des dirigeants de groupements professionnels, quand le Syndicat ne s'était pas transformé tel quel en Comité (2). En outre, dans leur travail préliminaire de recensement, les Comités ont fait appel au concours des Syndicats qui leur ont fourni des éléments d'information et des moyens d'enquête.

Ainsi la liaison était établie. Elle fut prolongée par une collaboration efficace. Les Comités utilisèrent, en effet, les Syndicats comme organes de transmission de leurs questionnaires, de diffusion de leurs décisions et d'exécution de leurs tâches. A ce titre, signalons par exemple que le Comité de branche des Chaussures a attribué aux Chambres Régionales de la Fédération correspondante des bons de dépannage de clouterie à répartir au dernier stade de fabrication jusqu'à la création des bons-matières. D'autre part, les laboratoires scientifiques et bureaux d'études techniques créés par les organisations syndicales ont pu être utilisés par les Comités en matière de normalisation, de produits de remplacements, de prix de revient, etc... Enfin, la décentralisation syndicale a permis d'achever la distribution des cartes professionnelles et des cartes d'acheteur effectuée dans certains Comités.

Par ailleurs, et en sens inverse, le rôle d'interprète s'affirme pour les Syndicats qui recueillent et soumettent aux Comités compétents les doléances et les suggestions des ressortissants.

(1) Aussi bien il suffirait de rappeler l'activité des Syndicats patronaux à partir de 1936 sur le terrain social ou politique pour saisir la divergence de position. Il reste que les Syndicats tendent à s'adapter à la tâche qui leur échoit actuellement.

(2) Ce fut le cas dans la Construction Electrique.

Le Syndicat Général des Industries Mécaniques a modifié ses statuts pour faire entrer de plein droit dans son comité de direction tous les Présidents des Comités d'organisation rattachés au Comité Général de la Mécanique.

Cette fonction de représentation des syndicats fait ici contre-poids aux pouvoirs d'autorité des Comités. Et il revient aux Syndicats de renseigner les entrepreneurs sur les dispositions prises par le Comité comme auxiliaires, tout et autant que de contribuer à l'élaboration de ces dispositions comme conseillers.

Au surplus, les Syndicats peuvent être habilités à agir pour le compte des Comités. La loi du 16 août 1940 a d'ailleurs prévu cette hiérarchie puisque non seulement les Syndicats sont placés sous le contrôle des Comités, mais encore la dissolution d'un Syndicat insoumis peut être demandée par un Comité au Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle (1).

En tant qu'intermédiaires, les Chambres syndicales interviennent auprès des professionnels au nom des Comités d'organisation, et il importe qu'il n'y ait pas de confusion des pouvoirs. A la différence de nature juridique tangible entre Syndicats et Comités se joint une différence de fonctions masquée par une certaine communauté d'objet de ces organismes. Cette difficulté rejoint d'ailleurs la question (que nous avons déjà soulevée) de savoir jusqu'à quel point les Comités peuvent valablement se faire non seulement les guides, mais les défenseurs des intérêts de la Profession à l'encontre parfois de certaines directives gouvernementales. Et cela correspond à la phase d'étatisme qui, dans le sens de l'intérêt général, apparaît comme nécessaire à l'éducation des professionnels et préalable à leur émancipation.

(1) L'article 8 précise qu'un Comité peut « exiger de chacun d'eux la production de pièces et documents quelconques, se faire représenter aux réunions des comités ou conseils, et subordonner à son approbation préalable l'exécution des décisions prises ».

En ce sens, rapportons deux décisions significatives : l'une émanant du C. O. des Chaux et Ciments en date du 22 octobre 1941 qui a reconnu 9 chambres syndicales dont les statuts respectifs étaient approuvés ; l'autre, en date du 5 février 1942, par laquelle le Directeur du C. O. des Industries et Métiers d'Art subordonnait à son autorisation préalable toute négociation ou démarche d'intérêt collectif entreprise auprès d'un organisme public ou privé par le Président de la Chambre syndicale de la Bijouterie, Joaillerie et Orfèvrerie de Paris.

Par ailleurs, nous avons dit que 12 groupements syndicaux avaient été dissous en vertu du deuxième alinéa de l'article premier de la Loi du 16 Août.

Certains Comités ont révisé la structure syndicale pour remédier soit à des chevauchements soit à une insuffisance de chambres primaires (Mécanique).

En tous cas, les dirigeants syndicaux chargés de mission par un Comité ont été soumis à ce titre au secret professionnel comme les membres des Comités. Et il est à remarquer que les Syndicats peuvent se voir confier un rôle de transmission des décisions d'un Comité s'appliquant à toutes les entreprises de la profession, qu'elles soient adhérentes ou non. Plus encore, certains Comités ont délégué une partie de leurs pouvoirs aux Syndicats pour remplir sous leur autorité certaines fonctions bien déterminées. Au reste, la subordination des Syndicats aux Comités suppose qu'ils sont couverts des frais engagés à cet effet, non par les cotisations qu'ils exigeraient de tous les professionnels avec qui ils sont amenés à entrer ainsi en contact, mais par les fonds remis par les Comités sur les cotisations que ceux-ci sont habilités à percevoir sur toutes les entreprises qui leur sont rattachées de plein droit.

D'ailleurs, un aménagement des cotisations a été prévu par certains Comités en accord avec les Fédérations intéressées : un mode d'assiette et de ventilation permet au premier degré de soutenir l'action syndicale et au second degré de généraliser le rattachement de tous les ressortissants aux Syndicats dont la place est ainsi affirmée au côté des Comités. C'est précisément pour renforcer cette participation des Syndicats aux fonctions des Comités comme éléments de représentation et agents d'exécution qu'on s'oriente vers le Syndicat Professionnel unique ; celui-ci couvrirait les activités industrielles et commerciales parallèlement au Comité correspondant, réalisant ainsi l'homogénéité qui manquait à l'organisation syndicale pour jouer son rôle de relais d'information à double sens.

Loin par conséquent d'être incompatible avec le nouveau dispositif économique qui aurait pu les absorber ou les exclure, les Syndicats sont venus compléter l'action entreprise par les Comités. A cet égard, on pourrait dire à la limite que les Syndicats professionnels sont aux Comités d'organisation ce que les Comités sont aux Sections de Répartition. C'est ajouter qu'on se trouve en face d'une politique économique en évolution. De plus, l'application de la Charte du Travail n'est pas sans toucher au problème des rapports entre Syndicats patronaux et Comités d'organisation.

En fait, l'ensemble des Syndicats a répondu à la mission qui leur était confiée dans la nouvelle Organisation économique, participant en l'allégeant à l'œuvre des C. O. Et les sources de conflits ont pu être atténuées par la collaboration de ces organismes dont les uns se présentent comme le prolongement d'un Libéralisme désordonné et les autres comme les jalons d'un Professionnalisme coordonné. A cet égard, on ne peut méconnaître que certains Comités de par leur pouvoir de tutelle ont eu une tendance à étouffer les groupements professionnels qu'ils couvrent.

En tous cas, les Syndicats doivent s'efforcer de faciliter la tâche des Comités par un concours loyal qui implique de leur part mise en application de la réglementation professionnelle et prise en charge des intérêts professionnels. La conception de leur fonction s'insère dans la ligne d'une discipline concertée exigée par la conjoncture actuelle, et prépare la voie à une formule corporative où s'accorderont les notions d'autorité et de représentation.

C'est même précisément à l'interférence de ce double courant ascendant et descendant que se situe déjà le point d'application des rapports entre Comités et Syndicats : rapports politiques en quelque sorte puisqu'il s'agit d'articuler les deux fonctions de direction et de représentation. Elles sont incorporées d'une part dans l'organisation professionnelle, d'autre part dans la structure syndicale. Suivant l'évolution de la politique économique, ou bien une tendance étatique ou bien une tendance d'autonomie l'emportera. Si l'on admet qu'elles sont inversement proportionnelles, on conçoit qu'elles puissent être montées sur le même axe. Délégations Régionales d'un Comité central et Unions Régionales de Syndicats primaires pourraient être mises en connexion sur une plaque tournante de la Profession, où s'entrecroiseraient les décisions des dirigeants et les desiderata des assujettis (1). A la limite et dans un sens, la Fédération fusionnerait avec le Comité si elle pouvait prendre conscience de sa fonction

(1) En ce sens, signalons que le C. O. du Bâtiment a pris comme Délégués régionaux et départementaux les Présidents des Unions et Syndicats de la Fédération du Bâtiment, qui cumulent ainsi les fonctions d'exécution des dispositions prises par le Comité et de défense des intérêts des adhérents.

Les Comités, dans l'ensemble, ont plus fait appel aux dirigeants des Syndicats locaux pour leurs représentations décentralisées en province qu'ils n'ont choisi de Délégués du Comité Central.

publique (les dirigeants de la Profession étant élus par leurs pairs) ; dans l'autre, les services du Comité s'immisceraient dans chaque entreprise si les conflits d'intérêts devaient amener une anarchie inadmissible (les Syndicats moyens d'expression devenant des organes d'opposition aux Comités).

B. — COMITÉS ET ENTENTES

Il convient maintenant de dire quelques mots sur les nouveaux Comités et les anciennes Ententes (qui en droit subsistent comme les Syndicats, bien qu'il n'en soit pas fait mention dans la loi du 16 août).

La réalisation des Ententes était dominée par le souci de régulariser la concurrence (d'où pouvait résulter une amélioration de la qualité), ce qui s'inscrit dans l'Organisation Professionnelle. Mais d'une part les Ententes conclues préalablement à la guerre se proposaient d'aménager les possibilités de surproduction pour maintenir un certain niveau des prix de vente, et d'autre part ces Ententes étaient l'objet d'un accord entre une catégorie d'entrepreneurs en considération de leurs intérêts propres.

Or, aujourd'hui, le problème est renversé dans la mesure où la pénurie commande la demande et où l'offre doit se plier à l'intérêt général.

Aussi certaines Ententes se sont dissoutes, soit pour des raisons de fait tenant aux nouvelles conditions du marché, soit sur décision ministérielle par rupture des commandes de guerre.

Il en résulte également qu'une Entente peut répondre aux vues d'un Comité, ou soulever un différend avec le Comité intéressé à l'organisation de telle profession. Car toute Entente se présente au premier chef dans l'ordre même de cette mission confiée aux Comités. Cela étant, les Comités ont pu paraître appelés à vider de leur contenu les Ententes aussi bien que les Syndicats. En effet, les Ententes voyaient leur liberté d'action grandement amoindrie par les mesures de répartition et les programmes de production ; d'autre part, les Comités étaient qualifiés pour réglementer les activités

industrielles et commerciales par des décisions qui n'ont plus cet aspect facultatif et contractuel des Ententes.

Ceci dit, si la question des Ententes est en sommeil depuis la guerre par suite des données pratiques, elle est aussi en suspens en raison de divergences doctrinales. Deux points de vue sont en présence : étatisme autoritaire, autonomie libérale. Ou bien il n'y a Entente possible que dans et par un Comité, ou bien toute Entente peut exister sauf opposition du Comité. Dans le premier cas, il apparaît que seul un Comité puisse être habilité à mettre sur pied une Entente parce qu'il faut qu'elle soit obligatoire pour tous les professionnels et conforme à l'intérêt général. Or, seul un Comité a les moyens de faire respecter une Entente et il importe que seul le Comité dirige toutes les activités de la branche considérée. Dans le second cas, on admet que des Ententes peuvent être conclues dans les domaines non réglementés par les Comités, mais sous leur ratification ; à la limite, ces Ententes peuvent ne porter que sur un point déterminé entre un groupe d'entreprises de la Profession pour prévaloir sur une grosse firme, ou se donner des buts généraux mais admettre des dissidents battant en brèche l'influence coercitive des Comités pour stimuler le progrès.

Pourtant, il peut être soutenu que, ce faisant, on se réfère à tort à la loi du 16 août 1940, ou que tout au moins on l'interprète par extrapolation. En effet, pour ce qui est du droit reconnu aux Comités de créer une Entente, le 6° de l'art. 2 ne charge les Comités que de « prendre ou de provoquer les mesures, de constituer ou de faire constituer les organismes susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité, *dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés* ». Et en ce qui concerne le pouvoir de tutelle des Comités sur les Ententes formées au sein de la Profession, l'art. 8 ne prévoit ce contrôle que sur les organismes se proposant un « rôle de représentation, de défense ou, de manière générale, d'action ».

Reste le 4° de l'art. 2 confiant aux C. O. le soin de « fixer les règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, le souci de la qualité, l'emploi de la main-d'œuvre, les modalités des échanges des produits et des services, la régularisation de la concurrence ».

Alors ne parlons plus d'Ententes au sens juridique, mais de décisions réglementaires.

Deux tendances se font jour au sein du dispositif provisoirement instauré : plusieurs Comités se sont appuyés sur des Ententes soit en utilisant complètement leurs services, soit en leur demandant une documentation générale. D'autres Comités ont pris l'initiative d'organiser des Ententes dans leur secteur pour concentrer entre leurs mains tous les leviers de commande (1). Ces deux tendances correspondent à une divergence de position des Comités, les uns préférant laisser aux industriels le soin de former des Ententes à qui sont confiés les détails de la sous-répartition, les autres se chargeant eux-mêmes de la répartition des marchés d'après un plan de distribution des matières premières et un programme de fabrication des produits.

En fait, certains Comités ont dû intervenir pour aider à l'élaboration rapide et à la conclusion généralisée d'Ententes régissant la répartition des commandes et l'activité commerciale, alors qu'elles ne semblaient pas pouvoir être attendues de consentements bénévoles. Ils se réservaient de les agréer et de les surveiller. Plus encore, ils peuvent intervenir, soit pour réduire les dissidences qui rendraient impossibles ou inefficaces les ententes conclues, soit pour corriger les coefficients de répartition qui cristalliseraient des situations injustifiées.

Reprenons notre rapprochement avec les Syndicats pour reconnaître que les Ententes conservent leur fonction dans une économie organisée et contrôlée, pour tout et autant qu'à côté des règlements des Comités elles peuvent donner lieu à des conventions à objet restreint, ou que les Comités

(1) D'ailleurs certains décrets constitutifs ont prévu la création de « Groupements de producteurs » par des Comités. A ce titre, des ententes par produits ont été réalisées aux C. O. des Industries Chimiques et de la Distribution du Papier pour appliquer les décisions professionnelles.

Une entente a été réalisée avec l'Allemagne et l'Italie par le Comité d'organisation de l'Automobile. Il semble difficile qu'une entente internationale puisse être mise sur pied sans l'intervention directe d'un Comité. En tous cas, les Ententes sont appelées à jouer un rôle de premier plan dans la reprise des activités économiques sur le marché international.

Enfin, rappelons que dans l'Economie allemande, les Cartels ont été maintenus au service des Offices de Répartition et des Groupes Professionnels.

ont recours aux dispositions arrêtées par elles, poursuivant et parachevant ainsi l'œuvre des Ententes (Comptoirs de Vente des Houillères).

Ainsi, Syndicats et Ententes, émanations du Libéralisme Capitaliste, resteront les bastions de l'autonomie professionnelle indispensable, s'ils peuvent tempérer une emprise étatique totalitaire. Les premiers en s'adaptant à une cohabitation concertée et fructueuse avec les Comités d'organisation, les secondes en réunissant les intérêts de la même branche d'activité, contribuent à ouvrir la voie à une forme de Corporatisme, appelée à concilier les notions d'autorité et de représentation comme de direction et d'indépendance.

En particulier, il semble bien que l'intervention d'ordre économique des Comités, qui leur permet d'aboutir à des résultats semblables à ceux d'une entente spontanée, laisse place à la réalisation d'ententes techniques et commerciales. Ainsi, il y aurait interprétation de l'action des Comités et des Ententes en matière d'Organisation Professionnelle. Comme pour les Syndicats, selon le sens vers lequel vont s'orienter les rapports Comités-Ententes, dans les esprits et dans les réalisations, se dégagera le régime à venir de la Production et de la Distribution.

C. — LIAISON INTERPROFESSIONNELLE

Du fait que la constitution des Comités a été l'objet d'une création échelonnée ne s'appuyant sur aucun critère de classement homogène, les piliers de l'Organisation Professionnelle ont été tentés de faire preuve d'exclusivisme en opérant en vase clos. Or, le groupement des professions en branche d'activité ne vise pas à compartimenter toute l'industrie et tout le commerce : les interférences économiques s'y opposent et réclament une liaison entre les Comités d'organisation.

Cette liaison horizontale a dû être déjà amorcée en ce qui concerne les problèmes de rattachement des entreprises, soit (comme nous l'avons vu) que certains C. O. aient déterminé l'activité principale de leurs ressortissants dont ils ont pris en charge les activités secondaires, soit que d'autres C. O. aient admis qu'une entreprise puisse être rattachée à plu-

sieurs Comités. Par ailleurs, les contacts indispensables ont été facilités dans les professions étroitement apparentées par l'institution d'un Comité Général, qui coiffe des Comités de branche pour en assurer la coordination. Et on ne peut négliger sur ce point l'action synchronisante qu'exerce l'Office Central de Répartition, en confrontant les besoins de chaque profession et aménageant des plans de production. Plus encore, il est des problèmes de technique industrielle et commerciale intéressant un groupe de C. O., qui ne peuvent trouver de solutions efficaces que dans l'étude commune de leurs différents aspects. Aussi des Comités ont-ils été amenés à créer un service chargé de se mettre en rapport avec les organismes intéressés et compétents, pour conclure un accord pouvant servir de base à certaines décisions. Ces dispositions peuvent se rapporter aussi bien à des questions de cotisations (en corrélation avec un protocole de délimitation de compétence) qu'à des réglementations d'activités susceptibles d'avoir des répercussions sur les programmes de fabrications élaborées par d'autres Comités plus ou moins lointains.

Au reste, des décrets constitutifs de Comités ont prévu cette liaison interprofessionnelle. C'est ainsi que le C. O. de la Précision Industrielle non spécialisée a dû désigner un membre chargé de faire la liaison avec chaque Comité existant pour « les branches d'industrie de la mécanique vers laquelle l'activité des entreprises était susceptible d'être utilement orientée ». De même l'article 5 du décret qui a institué le C. O. des Industries et Métiers d'Art a décidé qu'un arrêté devait déterminer la composition d'une conférence inter-comités, chargée d'examiner les questions communes à ceux des Comités qui ont dans leur ressort des industries, métiers et commerces d'art et de luxe. D'autre part, les groupes créés en application du décret concernant le C. O. de la Fonderie comprennent huit représentants des Comités de l'Automobile, de la Mécanique et du Machinisme agricole (répartis entre les sous-groupes spécialisés). Enfin, le Directeur du C. O. de l'Automobile ou son délégué est membre de droit de la sous-commission des producteurs au C. O. du Machinisme agricole.

D'un autre point de vue, plus pratique encore, il serait

contraire au principe de l'économie des forces et aussi du simple bon sens que chacun des Comités dût étudier et inter-préter pour ses ressortissants respectifs des dispositions législatives aussi générales que des décrets sur les sociétés anonymes ou le paiement des réquisitions. Il importe donc de ne pas travailler en ordre dispersé, si l'on veut mettre en œuvre une Organisation Professionnelle qui se doit d'être concentrée et coordonnée.

C'est à ce double souci de liaison entre les Comités que répond en grande partie la création d'un *Centre d'Information Interprofessionnel* par un décret interministériel en date du 30 avril 1941 (J. O. du 11 mai).

Le Centre d'Information Interprofessionnel (C. I. I.) est en effet l'organe commun des C. O., « chargé notamment d'assurer la documentation générale en matière économique, financière, fiscale et juridique nécessaire à un bon fonctionnement de l'organisation des professions industrielles ou commerciales » (1).

Le C. I. I. est administré par un bureau (composé du Président du Conseil consultatif, d'un Délégué Général, d'un Secrétaire Général et d'un Commissaire du Gouvernement) assisté d'un Conseil consultatif de trente membres nommés par un arrêté du Secrétaire d'Etat à la Production (23 juin 1941), soit : dix présidents de C. O. importants, des industriels (la petite et moyenne industrie d'une part, le Nord et le Pas-de-Calais d'autre part y ont trouvé place), des commerçants, des artisans, ainsi que des représentants des cadres, des employés et des ouvriers.

Si les biens de la C. G. P. F. lui ont été dévolus, le Centre d'Information Interprofessionnel s'avère plutôt un prolongement du Comité Central de l'Organisation Professionnelle qu'il a en quelque sorte absorbé (2).

(1) En principe, ce Service était institué pour les seuls Comités créés ou à créer dans le ressort du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle. Mais, par la suite, son action a été étendue aux C. O. de l'Industrie Aéronautique (Air) et de la Paille ouvree (Agriculture).

(2) Le C. C. O. P. créé en juillet 1936, partisan de la discipline des entreprises et de la collaboration de tous les éléments sur le plan de la Profession, a porté son action sur le syndicalisme patronal, les ententes industrielles et les réalisations sociales. Il a notamment constitué une école pour collaborateurs et secrétaires de Syndicats (devenue l'Ecole Su-

Mais il importe de préciser que le C. I. I. n'est pas un super-comité ; il n'est nullement habilité à intervenir dans la gestion des Comités. Et la répartition des frais de fonctionnement du C. I. I. entre les différents Comités se justifie par la tâche qu'il assume au premier chef : décharger les C. O. de leurs travaux administratifs communs pour leur permettre de se consacrer à leurs tâches spéciales d'ordre technique et commercial (voire social). Dans la mesure où ses services économique, échanges extérieurs, économique-social — financier, fiscal et juridique — information, diffusion et liaison — technique de l'organisation — bibliothèque et documentation effectuent un travail de base, le C. I. I. allège les services correspondants des C. O., qui peuvent concentrer leurs activités sur un point particulier à chacune des diverses branches de la production et de la distribution qu'ils ont en charge.

Essentiellement le C. I. I. a une fonction d'information. Plus précisément, il sert d'intermédiaire à double sens entre les Comités d'organisation et les Directions ministérielles ; c'est-à-dire que d'une part il est une source d'indications et de suggestions pour les hauts fonctionnaires, et que d'autre part il transmet aux C. O. des directives et des renseignements. Débordant cette fonction d'information, le C. I. I. devient un moyen d'expression en ce sens que, poste d'émission et d'écoute à la fois, il est à même de répercuter les tendances gouvernementales comme les aspirations professionnelles. Servant de pont entre les Ministères et les Comités, il est consulté sur les dispositions à prendre dans leurs domaines respectifs qu'il importe de raccorder (nomenclature douanière).

Par les contacts qu'il a de part et d'autre, le C. I. I. est susceptible de contribuer à l'élaboration d'une doctrine

périure d'Organisation Professionnelle) et un Centre d'études et d'information des Jeunes Patrons (connu sous le nom de Centre des Jeunes Patrons).

Au lendemain de l'armistice, le C. C. O. P. a repris ses efforts en vue de diffuser l'idée d'Organisation Professionnelle et d'aider à sa réalisation progressive. Dès la promulgation de la loi du 16 août 1940, il s'est attaché à des études et enquêtes qui l'ont fait contribuer à la mise en place des Comités d'organisation. De par son expérience, le C. C. O. P. était particulièrement qualifié pour entreprendre la tâche qui allait être confiée au C. I. I.

d'ensemble et de réaliser une convergence de la politique économique des professions organisées sous l'égide de l'Etat. Et le C. I. I. peut d'autant mieux remplir cette mission qu'il est placé au carrefour où sont affirmés les besoins, mis en commun les efforts, confrontées les expériences. Il favorise l'entrée en rapport des dirigeants des Comités : ces rencontres sont indispensables à une action concertée qui trouve appui pour progresser sur les moyens utilisés et les résultats obtenus dans chaque profession.

Ainsi, la collaboration des responsables de l'économie actuelle s'ajoute à la coopération entre les Comités d'organisation et les Pouvoirs publics : ceux-ci sont mis au courant des difficultés particulières et des problèmes généraux auxquels il importe d'apporter dans tel sens remèdes ou solutions. Par ailleurs, la liaison Inter-Comités est réalisée, évitant doubles emplois et faux pas, permettant aménagements et corrections. Le C. I. I. aiguille les recherches, contribue à l'étude des mesures à prendre, diffuse des conseils de réglementation... Il anime et encadre l'Organisation Professionnelle dont il est une articulation essentielle.

Pratiquement, le C. I. I. au début s'est affirmé comme un office général de renseignements et a résolu nombre de conflits de compétence entre les C. O. A ce titre, il a mis en rapports industriels, commerçants ou artisans avec les organismes publics qualifiés. Il a aidé à la constitution et à la mise en route de Comités. Puis ceux-ci ont pris l'habitude de se référer à ses services spécialisés sur les aspects généraux des problèmes communs à la plupart d'entre eux ; et des réunions où les Comités délèguent des représentants sont organisées soit hebdomadairement, soit sur convocations des Services du C. I. I., en vue de solutionner les difficultés de réalisations ou de préciser l'application des décisions législatives.

Signalons parmi les activités du C. I. I. une revue de presse, des circulaires d'information économique générale, un recueil permanent de fiches de documentation, des publications particulières (réglementation des prix, marques de qualité, déclarations fiscales), deux cycles de conférences sur l'Organisation Economique nouvelle et une exposition sur les méthodes de statistiques. Enfin, une mission de propagande

peut être un heureux prolongement de l'action du Centre d'Information (1).

Au reste, la constitution de Familles Professionnelles a été envisagée pour regrouper les Comités par affinités techniques, et la création de Relais d'information semble répondre à la nécessité de décentraliser les sources de documentation professionnelle.

Ainsi le C. I. I. apparaît comme un organisme d'information et de liaison à la disposition des Comités, qu'au surplus il met en connexion avec les Pouvoirs Publics (2).

Mais ce dernier point est un élément du cadre vertical de l'économie. Il reste à renforcer l'articulation horizontale. C'est ce à quoi sont destinées les Chambres économiques régionales auxquelles feront place les vingt régions économiques existantes. Elles comprendront les Présidents de Chambres de Commerce, et des représentants des Familles Professionnelles (prévues par la Charte du Travail) (3). C'est à ces dernières qu'il reviendra d'établir la soudure avec les Comités d'organisation par l'intermédiaire de leurs délégations régionales. Le même dispositif pourrait d'ailleurs être institué à l'échelon départemental où il serait fait une place plus large aux Chambres de Commerce. Cet agencement est fonction de l'extension de la décentralisation réalisée par les Comités pour se ramifier; dans la mesure précisément où les

(1) Il convient de signaler qu'a été constituée dans le cadre et sous les auspices du C. I. I., une Ecole Supérieure d'Organisation Professionnelle pour former les cadres économiques des Professions. Des cours, conférences, stages, ont lieu pour la Section de la Production Industrielle qui prépare aux fonctions de direction et d'administration dans les organismes professionnels, et pour la Section du Contrôle Comptable qui prépare aux fonctions financières dans les Comités.

(2) Des modifications vont être apportées aux statuts du Centre d'Information Interprofessionnel. Son Conseil Consultatif, rattaché directement au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle pour lequel il sera chargé d'entreprendre certaines études, doit prendre le nom de « Conseil Supérieur d'économie industrielle et commerciale ». A ce titre, il exercera, sur le plan économique, une action comparable à celle qu'exerce le Conseil Supérieur de la Charte du Travail sur le plan social. Au reste, il travaillera en rapports directs avec le Secrétariat d'Etat au Travail, et le C. I. I. est appelé à former un organisme chargé d'assurer les liaisons et la documentation nécessaires aux Comités d'organisation et aux Comités sociaux.

(3) En outre, ces organismes, pour être pleinement représentatifs des différents intérêts à coordonner, devraient évidemment faire place aux Chambres de Métiers, aux Unions Corporatives Agricoles, ainsi qu'aux représentants régionaux des Comités d'organisation et de l'Administration.

Comités y intégreront les organismes syndicaux, une armature économique mieux charpentée et plus unifiée sera édifiée.

D. — DECENTRALISATION REGIONALE DE L'ORGANISATION DES PROFESSIONS

L'institution du Régionalisme dans le cadre de la nouvelle Organisation Professionnelle a pour but de réaliser la collaboration nécessaire entre les Comités d'organisation et les membres des Professions, ainsi qu'une déconcentration des mesures d'application. Ce Régionalisme se traduit d'une part dans le domaine des décisions grâce aux Commissions consultatives, d'autre part dans le domaine de l'exécution par l'intermédiaire de Délégations de province. D'une façon générale, il importe que les règles d'activité posées aux entreprises soient appropriées et adaptées aux facteurs matériels et psychologiques, qui s'affirment nuancés et variables à l'intérieur de chaque branche industrielle et commerciale.

a) Les décrets constitutifs des Comités marquent ce souci de régionalisme. C'est ainsi qu'il a été prévu que les Comités de branche du Textile et du Cuir comprendraient, outre un Directeur responsable, une Commission consultative composée « de membres choisis parmi les personnes exerçant leur activité dans les diverses régions et dans les différentes catégories d'industries ou de commerce. Ces membres peuvent être chargés, dans la région où ils exercent leur activité, de renseigner le directeur responsable et, en outre, d'assurer localement l'exécution des prescriptions arrêtées par celui-ci. »

Mais si les Comités doivent représenter « l'ensemble de la profession », pour des raisons de fait le choix des membres des Comités répond à une certaine concentration sur la région parisienne. L'inconvénient éventuel en est contrebalancé par la ramification des rouages des Comités, instruments de leur intervention ordonnatrice dans l'économie de la Profession.

b) Avec l'aide des Syndicats, en effet, la démultiplication régionale indispensable de l'organisme national avait pu déjà

être amorcée (1). Allant plus avant, la plupart des Comités ont divisé la France en Régions, compte tenu des principaux centres de production et de la ligne de démarcation inter-zones (2). C'est ainsi que le C. O. du Travail des Métaux a 2 représentations régionales en zone occupée et 6 en zone non occupée; le C. O. du Commerce des Combustibles Minéraux Solides a constitué 16 régions correspondant aux 16 arrondissements minéralogiques. Le Comité du Bâtiment et Travaux Publics s'est donné une direction des Services Provinciaux et le C. O. de l'Horlogerie a formé 86 délégations départementales. Quant au C. O. de la Manutention dans les Ports Maritimes il n'a de représentations que dans les départements maritimes de la zone non occupée (3).

Les régions déterminées chez les différents Comités se chevauchent d'ailleurs plus ou moins, car les délimitations n'ont pas été faites de concert, mais en considération de la structure de la Profession ou des possibilités pratiques. Le pays est ainsi recouvert d'un réseau aux mailles enchevêtrées, expression de la décentralisation d'autorité et de la déconcentration de représentation effectuées par les divers organismes de l'Economie Nationale : Sections de Répartition, Comités d'organisation, Inspections de la Production et du Travail, Régions Economiques, etc. Au reste des instructions ont été données aux Directions ministérielles pour faire coïncider leur découpage géographique, et les Comités ont été invités à adopter les mêmes bases de circonscription.

En ce qui concerne les Services de Province, chaque Comité a nommé des Délégués Régionaux (4), chargés d'assurer la

(1) Certains décrets constitutifs de Comités avaient prévu la création d'organismes régionaux (C. O. des Industries et Métiers d'Art). D'autre part, dans chaque chef-lieu de département, le C. O. des Transports Routiers est représenté par un Groupement Départemental.

(2) Les fonctions d'Organisation et de Répartition sont dévolues à des organismes administratifs rattachés à Bruxelles pour les départements du Nord et du Pas-de-Calais.

(3) Il est des Comités qui, étant donné le nombre peu élevé de leurs ressortissants, n'ont qu'un représentant local par principaux centres de production, ou même aucune délégation régionale.

Les Comités des Métiers d'Art et de l'Horlogerie ont mis sur pied une organisation régionale commune.

(4) Précisons qu'au Comité Général du Cuir, chaque Directeur de branche propose un délégué par région à l'agrément du Directeur Général qui choisit parmi eux un Délégué Principal. Les quatre Délégués ainsi nommés constituent une Commission Régionale du Cuir assurant la coordination des différentes activités.

Au Comité Général d'Organisation du Commerce, les Délégations Ré-

liaison ascendante et descendante entre les entreprises et le Comité, c'est-à-dire qu'ils servent d'agents d'information aux Dirigeants qu'ils renseignent sur la situation des activités locales et dont ils diffusent et interprètent les décisions auprès des ressortissants. De plus en plus, ces Délégués Régionaux sont appelés à déborder ce rôle intermédiaire de transmission comme émetteurs et récepteurs. Il leur appartient alors, de prendre en mains les problèmes dont les solutions peuvent être apportées dans le cadre régional (notamment en ce qui touche les transports ou les conflits), de représenter le Comité devant les administrations publiques régionales (Préfets Régionaux et les fonctionnaires économiques qui l'assistent), de se mettre en rapport avec les Chambres de Commerce et de Métiers, de veiller à l'application des mesures prises par le Comité, de suggérer des décisions générales, de contrôler l'activité des Unions Régionales et des Syndicats primaires...

D'autre part, les services centraux ont été décongestionnés par des Secrétariats régionaux administratifs en relation directe avec le Comité Central et en contact permanent avec les entrepreneurs. Ces services de province tiennent à jour les fiches des adhérents, s'informent de leurs doléances, leur fournissent toutes explications utiles, collationnent et apprécient les besoins en matières premières, procèdent à des enquêtes sur les demandes d'ouverture de fonds de commerce, constatent les infractions, etc.

Les Délégués Régionaux, généralement rémunérés par le

gionales ont pris une certaine importance pour décentraliser l'action du Comité. Des commerçants, ayant de l'expérience et des relations, ont été choisis sur place, avec l'agrément du Commissaire du Gouvernement, par le Délégué Général du C. G. O. C. sur présentation des Chambres de Commerce et des Groupements Syndicaux des régions économiques.

Ici encore, il s'est posé essentiellement une question d'hommes, fonction de l'attitude qu'ont prise les Comités Centraux de conserver tous les pouvoirs de direction : ou bien les représentants locaux n'ont pas répondu au rôle décentralisateur que leur confiaient les C. O., ou bien les délégués régionaux ont été portés à intervenir avec trop d'autorité. Aussi certains Comités ont-ils appelé des personnalités de province pressenties à faire un stage dans les Services Centraux.

Quoi qu'il en soit, il semble qu'une saine conception de la question réclame qu'une part d'initiative soit laissée aux agents des C. O. pour décider de certaines situations dont ils sont à même d'apprécier les nécessités de fait.

Enfin, la politique des Comités doit tendre à s'articuler avec les Chambres de Commerce et de Métiers.

Comité central (s'ils doivent se consacrer entièrement à leurs fonctions et s'ils ne peuvent continuer à exercer leur profession), sont parfois assistés d'un Conseil de Professionnels, en pendant à la Commission consultative du Comité (1). Enfin ils sont régulièrement réunis (tous les trois mois en général) en une assemblée des Délégués Régionaux afin de préciser la politique du Comité en mettant en commun leur expérience pour dégager des directives. Entre temps, des membres de la Direction Centrale effectuent des tournées d'inspection et des missions d'information en province.

Cette question du régionalisme touche à la représentation des Comités en zone non occupée. En effet, tous les C. O. ont leur siège central à Paris (2) (au même titre que le Secrétariat à la Production). En conséquence, chaque Comité (comme tous les organes de l'Economie) a une délégation représentative en zone libre (en général à Lyon ou à Vichy), assistée d'un Secrétariat en liaison avec le Comité Central, et des services homologues de ceux de Paris, qui sont surtout des rouages d'information et d'exécution.

Certains Comités ont choisi un de leurs membres comme Délégué (Bâtiment). D'autres Comités d'une même famille professionnelle ont un Délégué commun (Mécanique, Combustibles). Les Comités importants ont des délégués spécialisés (Cinéma) ou au contraire un même Délégué pour les Comités de branche (Cuir).

La liaison est assurée par les Dirigeants et Secrétaires généraux des Comités qui font des déplacements fréquents et réguliers en zone non occupée, utilisant les laissez-passer mis à leur disposition. Par ailleurs un chargé de mission transmet le courrier, les rapports et les instructions chaque semaine d'une zone à l'autre (parfois pour le compte de

(1) A noter un arrêté du 5 mars 1942 autorisant le Commissaire du Gouvernement du C. O. des Transports Routiers à déléguer aux Ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées, pour les questions locales, les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès des Groupements Départementaux des Transports Routiers.

(2) Sauf trois : le C. O. des Conserves de Poissons qui est à Nantes, le C. O. de la Montre qui est à Besançon et le C. O. de la Paille ouvrière qui est à Reims, ce qui en l'occurrence répond à un souci pratique de régionalisme.

Comités apparentés), et l'autorisation d'une communication téléphonique quotidienne a été obtenue par plusieurs Comités.

Enfin les principaux Comités d'organisation ont créé un organe de représentation en Afrique du Nord et en zone interdite (où leurs décisions ne sont pas applicables) en vue soit d'organiser des échanges extérieurs, soit d'assurer les liaisons nécessaires.

Ainsi cette question de la décentralisation de l'Organisation Professionnelle rejoint la politique régionaliste poursuivie par le Gouvernement : il importe que les mesures soient prises en fonction des situations particulières par des délégués de la puissance publique rapprochés des problèmes à résoudre. C'est la condition du maintien effectif et approprié des activités économiques qu'il s'agit de ranimer par tout le Pays (1).

E. — FINANCEMENT DES COMITÉS

On ne peut méconnaître la place qui revient au financement des Comités d'organisation dans cette étude où sont considérés les conditions, les moyens et les résultats de l'Organisation Professionnelle instituée par la loi du 16 août 1940.

Aussi bien, si cette question n'est pas déterminante, elle se situe pourtant bien sur le terrain des reproches et des justifications apportés à l'œuvre des Comités. Elle est un élément d'inquiétude pour les uns, de quiétude pour les autres. Autant l'Etat que les entreprises y sont intéressés : l'Etat parce qu'il lui revient de contrôler l'activité des Comités, les entreprises parce qu'elles sont l'objet de l'exercice de leurs fonctions. Et en dernier ressort les contribuables-consommateurs ont également quelque titre à prétendre être mis

(1) D'ailleurs le J. O. du 29 mars 1942 a publié un décret autorisant la création de bureaux régionaux d'Organisation Professionnelle. Ces bureaux, qui pourront avoir compétence sur plusieurs branches d'activité, doivent exercer dans la circonscription régionale de leur ressort les attributions dévolues aux Comités d'organisation. Il est stipulé que l'accomplissement des missions dont ils seront chargés pourra être confiée à des organismes déjà existants. Chaque bureau régional aura à sa tête un Directeur assisté d'une Commission consultative et d'un Commissaire du Gouvernement; ces dernières fonctions seront exercées par l'Inspecteur Général de la Production Industrielle de la région.

Parallèlement, un décret similaire était pris pour les Sections de Répartition.

au courant du coût de cet appareil économique au regard des services publics par lui assurés.

Il convient d'abord de se tourner vers les principes posés par les textes législatifs avant d'en examiner l'application pratique.

a) La loi du 16 août 1940, dans son art. 4, se bornait à prévoir que chaque Comité pourrait être autorisé par décret contresigné par le Secrétaire à la Production et le Ministre des Finances à couvrir ses « dépenses administratives » par une cotisation imposée aux entreprises de son ressort.

Mais en vertu de leur pouvoir réglementaire, les Comités étaient habilités à déterminer le taux et le mode d'assiette de cette cotisation. Seule la comptabilité des Comités était soumise au contrôle des deux Ministres désignés, ce qui répond d'une part au pouvoir de tutelle de l'Etat (sans impliquer pour autant son ingérence dans l'administration des Comités d'organisation), et d'autre part à la responsabilité des dirigeants de Profession (en contre-partie de la liberté qui leur est reconnue de mener leur politique).

Il restait à déterminer les modalités d'exercice du contrôle financier, ce qui fut fait en trois temps.

D'abord, un décret du 23 octobre 1940 a chargé le Ministre des Finances de soumettre au contrôle financier de l'Etat « les groupements d'importation et de répartition créés en application de l'article 49 de la loi du 11 juillet 1938 et plus généralement tous les groupements ou comités professionnels ou interprofessionnels autorisés soit à percevoir des taxes ou redevances destinées à couvrir leurs frais de fonctionnement, soit à effectuer des péréquations de prix ».

Ce fut l'objet d'un arrêté postérieur de cinq mois (29 mars 1941 - J. O. du 31 mars) « relatif au contrôle financier des groupements ou comités professionnels » et dont l'article premier commençait par ces termes : « Le contrôle financier prévu soit par la loi du 16 août 1940, soit par le décret du 23 octobre 1940 est exercé par un contrôleur financier (1)... »

(1) La loi du 18 septembre 1940 a organisé un corps de contrôleurs financiers pour les offices et établissements publics autonomes de l'Etat à caractère industriel et commercial ou agricole. En l'occurrence, ce contrôleur peut se faire assister de fonctionnaires spécialistes du Ministère des Finances ou de membres des corps de contrôle et des corps d'ingénieurs de l'Etat.

C'était trancher par un biais la question de savoir si les Comités d'organisation tombaient sous le coup du décret du 23 octobre et étaient assimilés aux Groupements d'Importation et de Répartition, alors que l'aspect général du décret laissait entendre que ce n'était pas les C. O. qui étaient pris en considération. Le décret ne se référait en effet expressément qu'à la loi du 11 juillet 1938 sur l'Organisation de la Nation en temps de guerre. Au reste, l'arrêté du 29 mars 1941 insistait plus nettement sur les G. I. R. que sur les C. O., ce qui se conçoit puisqu'en principe ceux-là seuls effectuent des opérations commerciales.

Toujours est-il que l'arrêté précisait les pouvoirs et attributions des agents qualifiés du Ministre des Finances, désignés à l'effet de vérifier la comptabilité des organismes visés par le décret du 23 octobre 1940. En particulier, les groupements et comités professionnels sont tenus d'adresser au contrôleur financier, « dans les dix premiers jours de chaque trimestre, la balance des comptes au dernier jour du trimestre précédent, ainsi qu'une situation à la même date des engagements contractés par eux ou envers eux, quelle qu'en soit l'échéance. »

Le contrôleur financier émet son avis auprès « des autorités chargées de l'approbation des budgets » sur les « projets de budget primitif et rectificatif » qui doivent lui être communiqués. D'autre part il est informé des dispositions financières importantes, et consulté sur tout placement de sommes. Enfin l'arrêté est applicable à tous les organismes dont les C. O. peuvent être « amenés à prévoir la formation ou à utiliser le concours en vue de remplir les attributions qui leur sont conférées par l'article 2 de la loi du 16 août 1940. »

En dernier lieu, un décret du 15 mai 1941 (*J. O.* du 22 mai) est intervenu pour décider qu'à défaut des taxes prévues par la loi du 16 août 1940, les dépenses « entraînées par le fonctionnement » des C. O. (ce qui paraît plus large que les seules dépenses « administratives ») seraient couvertes par le produit « d'une taxe fixe par entreprise, d'une taxe sur les salaires payés et d'une taxe sur le chiffre d'affaires réalisées par l'ensemble des entreprises commerciales, industrielles et artisanales intéressées ou de l'une ou de deux de ces taxes seulement » (termes qui ne présentent d'ailleurs pas toute

la clarté requise). Le taux variable de ces taxes est fixé annuellement, non plus par décret, mais par arrêté contre-signé par le Ministre des Finances et le Secrétaire à la Production (1). Leur recouvrement est confié à une Caisse Autonome rattachée à la Section Centrale de l'Office de Répartition et dont un arrêté du 27 mai 1941 (non publié) a précisé les conditions de fonctionnement. Cette caisse est constituée à l'exemple des Comités d'organisation avec un directeur responsable assisté d'un Comité consultatif de sept membres (des dirigeants de C. O.) dont un président et d'un Commissaire du Gouvernement. L'article 8 de l'arrêté stipulait que les sommes recouvrées pour le compte des C. O. seraient mises à leur disposition jusqu'à concurrence du montant global de leur budget régulièrement approuvé.

Il est à souligner qu'au jour où toutes ces dispositions réglementaires étaient prises, aucune perception de cotisations n'avait été autorisée en application de l'article 4 de la loi du 16 août 1940 (sauf un décret du 4 mai 1941 pour l'industrie cinématographique), et que d'autre part, au 1^{er} avril 1942, il n'y avait guère plus d'une cinquantaine de Comités qui avaient vu fixer par des arrêtés pris en application du décret du 15 mai 1941 le taux des contributions à prélever pour faire face aux dépenses qui leur incombait (2).

Ceci nous amène donc à envisager comment les Comités ont pu couvrir leurs frais d'établissement, engager des dépenses de fonctionnement, rémunérer leur personnel sans aucune ressource légale et quasiment sans contrôle.

(1) Les décrets pris en application de la Loi du 16 Août spécifiaient que des « décrets » particuliers fixeraient les conditions dans lesquelles les cotisations pourraient être imposées dans chaque Comité. Au reste, dans la liste des arrêtés prévus par le texte du 15 mai, on relève quelques décrets (ce qui traduit une œuvre législative quelque peu désordonnée), sans qu'il soit possible de discerner la raison de cette différenciation (Fonderie).

(2) A noter cependant pour mémoire un décret du 3 janvier 1941 concernant 7 Comités, et par la suite un décret du 27 mai 1941 concernant 12 Comités, qui reprenaient les termes de la loi du 16 août et déclaraient que les modalités d'application seraient fixées par des arrêtés interministériels (ce qui au 1^{er} avril 1942 n'était pas encore fait pour chacun de ces 19 Comités). Par ailleurs de rares décrets constitutifs (Transports Routiers) ont autorisé quelques Comités à percevoir directement des cotisations et à en établir l'emploi. En tous cas, presque tous les décrets constitutifs ont comporté un article général sur le financement des Comités qu'ils créaient.

La plupart des Comités ont contracté des emprunts auprès des établissements de crédit ; des banques leur accordèrent des avances en compte courant (sur quelles garanties ?). Certains Comités demandèrent des fonds à des groupements professionnels, à des fédérations syndicales, voire à des ressortissants (dans tous les cas cette solution est à regretter). D'autres Comités s'adressèrent à la Caisse des Marchés qui leur consentit à des taux réduits des crédits d'acceptation escomptables sur le marché bancaire. De plus, quelques Comités ont pu disposer des biens qui leur furent dévolus par dissolution d'organismes tels que le Comité des Houillères ou les Chambres syndicales de l'industrie cinématographique.

D'une manière générale, les Comités se sont fait prêter d'abord quelques dizaines de milliers de francs pour frais d'installation et de démarrage, puis ils eurent besoin de centaines de milliers de francs pour assurer le fonctionnement de leurs services (l'ordre de grandeur de ces sommes se rapportant aux gros Comités). Des crédits moins importants leur furent accordés parallèlement pour leurs délégations en zone non occupée.

Cela étant, une série continue d'arrêtés a été prise en application du décret du 15 mai 1941 (qui prévoit non plus une cotisation, mais des taxes).

On ne peut méconnaître ce qui a pu retarder ainsi la réglementation des moyens financiers mis à la disposition des Comités d'Organisation pour assumer leurs tâches. En effet, tant du point de vue de l'assiette des contributions professionnelles que de leur taux, il importait de connaître aussi exactement que possible l'état des activités relevant des différents Comités (à savoir essentiellement le nombre des ressortissants et le chiffre d'affaires de chaque profession). Or nous avons dit les difficultés et les longueurs rencontrées en matière de recensement, et on conçoit que dans une période mouvementée de réadaptation économique, il ne soit pas facile de déterminer les éléments techniques et commerciaux sur lesquels percevoir les taxes.

Ce qui revient à dire qu'au début on ignorait ce que cette imposition de quotité envisagée par la loi du 16 août allait procurer de ressources aux Comités. Encore fallait-il qu'en regard les Comités soient à même d'établir préalablement un

budget rigoureux. Or ils devaient se borner à des approximations sur l'étendue administrative de leurs fonctions. Ajoutons qu'une raison psychologique corroborait ces facteurs en appelant un ménagement des professionnels soumis ainsi à une nouvelle contribution en période de crise de production.

Dans ces conditions, on a attendu que se précise la mise en place de l'Organisation Professionnelle (1).

b) Il nous reste à présenter les modalités pratiques du financement des Comités d'organisation. La comptabilité de chaque Comité établit annuellement un projet de budget de recettes et dépenses, couvrant la totalité de frais administratifs des services centraux et extérieurs. Le projet est présenté aux membres du Comité pour approbation avant d'être soumis au Contrôleur Financier. Celui-ci, après examen et observations, fixe en accord avec le Commissaire de Gouvernement le taux de la ou des taxes que le Comité est autorisé à percevoir par un arrêté interministériel contre-signé par le Ministre des Finances et le Secrétaire d'Etat intéressé. Le budget peut être mis en exécution à titre provisoire en cas de retard de la part des autorités de tutelle. Des modifications peuvent être apportées au budget en cours d'exercice soit par augmentation, soit par virement de chapitre à chapitre, sous forme de budget rectificatif soumis aux mêmes règles d'approbation que le budget primitif.

(1) Signalons le cas du Comité du Cuir dont le financement a d'abord été assuré par la Section de Répartition du Cuir qui, dès sa constitution, avait contracté un emprunt de 3 millions. Les frais des Services communs ont été ventilés dans la proportion de 50 % jusqu'au 31 janvier 1941; puis en considération du développement du Comité, cette proportion a été portée à 3/5 à la charge de ce dernier, et de 2/5 à la charge de la Section dont le budget est alimenté directement par l'Office Central de Répartition.

En attendant que paraisse l'arrêté du 17 novembre 1941 qui devait fixer à 0,50 ‰ du chiffre d'affaires annuel la taxe due par ses ressortissants, le Comité du Cuir a prélevé une cotisation uniforme sur le montant net des factures des collecteurs-tanneurs, c'est-à-dire à la source sur les cuirs bruts : à dater du 1^{er} janvier 1942, la cotisation a été ramenée à 0,25 ‰ par un arrêté du 24 février 1942.

Rappelons que le décret constitutif du Comité Général du Cuir avait stipulé que chacun des cinq directeurs engageait, révoquait ses collaborateurs et fixait leurs rémunérations, et que le Directeur général établirait le budget d'ensemble de l'Organisation de l'Industrie du Cuir et le soumettrait à l'approbation du Commissaire du Gouvernement.

Enfin un décret du 15 avril 1941 a prononcé la dissolution du Syndicat des Détaillants en Chaussures des Alpes-Maritimes et de la Côte-d'Azur dont les biens ont été dévolus au Comité du Cuir.

Les opérations de recouvrement sont centralisées par la Caisse Autonome de Recouvrement des Comités d'Organisation (C.A.R.C.O.), organisme public spécialement outillé à cet effet. Les différents C. O. lui communiquent les noms et adresses de leurs ressortissants, ainsi que les renseignements nécessaires à la détermination et à la vérification des versements effectués au profit des Comités et qui font l'objet de comptabilités particulières (1).

Le financement des C. O. est assuré par des dispositions très diverses que nous allons décrire dans leurs grandes lignes, quant à l'assiette, puis quant au taux des contributions imposées aux entreprises pour couvrir les frais de fonctionnement de leurs Comités respectifs.

1° Chaque branche d'activité commerciale ou industrielle réclamait des modes d'*assiette* appropriées à ses données techniques. Essentiellement les taxes prévues portent, soit sur le montant du chiffre d'affaires ou des salaires payés, soit sur la valeur des matières ouvrées, des produits fabriqués ou transformés, des articles distribués ou vendus. Le plus souvent, deux taxes sont perçues selon des modalités diverses : cotisation mensuelle, trimestrielle ou annuelle, droit d'immatriculation, redevance fixe par tonnage, taux progressif par tranches, tarification minimum, etc.

Si pour la majorité des Comités le recouvrement des taxes est assuré par la Caisse autonome, certains Comités ont été habilités à les percevoir directement (Grosse Forge) ou par l'entremise de Comptoirs (Sidérurgie). D'autre part, il est des cas où un organisme spécial est chargé d'assurer le recouvrement des taxes pour certains Comités : notamment les Caisses de compensation (Combustibles liquides) et les Caisses de congés payés (Bâtiment), qui ouvrent un compte spécial où sont portées les sommes reçues (2).

(1) Du 1^{er} décembre 1941 au 31 mars 1942, la C. A. R. C. O. a encaissé 290 millions de francs. Elle groupe 600.000 cotisants, soit environ 85 % de la totalité des entreprises recensées par les Comités.

(2) A noter la loi du 27 août 1941 habilitant le Fonds d'amortissement des charges d'électrification à consentir au C. O. de l'Energie Electrique des avances sans intérêt à concurrence de 5 millions de francs à valoir sur les recettes constituées par un arrêté annexe. Cet arrêté dispose que le montant de la cotisation due au C. O. est obtenu en majorant d'un pourcentage déterminé la contribution perçue au profit du Fonds, qui reverse au Comité sa part d'après des états de paiement établis par le Secrétariat à la Production.

Signalons encore que les frais administratifs des trois Comités de l'In-

Le plus souvent, les arrêtés stipulent que leur application commence à courir à compter du 1^{er} janvier 1941 (même pour ceux parus au *J. O.* en 1942), ou du 1^{er} juillet 1941 (même, si le Comité a été créé en 1940), ou encore à partir de la publication de l'arrêté considéré. Tantôt il est décidé que la cotisation prévue est valable jusqu'au 31 décembre 1941, tantôt il est précisé que la taxe instituée restera de plein droit en vigueur pour les exercices suivants, sauf modifications intervenues dans les mêmes formes (dès avril 1942, des cotisations imposées au titre de l'année 1940 ont été reconduites pour l'année en cours ; d'autres ont été réduites). Certains droits ont été perçus sur la base du chiffre d'affaires réalisées pendant le premier trimestre d'existence du Comité, ou de la moyenne du chiffre d'affaires réalisées pendant une période antérieure à 1938. D'autres Comités ont établi leurs redevances à la fois sur le chiffre d'affaires 1938 et sur le chiffre d'affaires 1941.

2° Quant au *taux* des taxes proportionnelles prévues pour fournir des ressources aux Comités, qui ne sont pas subventionnés par l'Etat, il varie suivant la nature des entreprises et les charges des Comités auxquelles elles ressortissent. Tout d'abord un arrêté du 24 juillet 1941 a disposé que les cotisations imposées par les C. O. aux entreprises placées sous le régime du forfait en ce qui concerne la taxe sur les transactions ne pourraient jamais dépasser 5 pour 1.000 quand leur application est prévue sur le montant du chiffre d'affaires, 3 pour 1.000 dans les autres cas. Il était précisé que les entreprises relevant du fait de leur activité de plus d'un Comité ne seraient assujetties qu'à une seule cotisation calculée sur le montant net du forfait admis par l'administration des con-

industrie, du Commerce et de l'Importation des Combustibles Minéraux Solides sont couverts par une même cotisation, fixée conjointement par le Commissaire du Gouvernement et le Contrôleur financier communs aux trois Comités à un pourcentage variable de la valeur marchande des combustibles produits ou importés, facturés à dater du 1^{er} septembre 1941. Cette redevance est perçue par la Caisse de compensation des prix des Combustibles Minéraux Solides qui en met le produit à la disposition des Comités dix jours au plus tard après son encaissement, dans la limite des budgets annuels régulièrement approuvés et selon une répartition déterminée entre les trois Comités.

Ces exemples précisent les applications du dispositif prévu. Ajoutons qu'exceptionnellement, l'octroi d'une subvention de l'Etat a été prévu en cas d'insuffisance des cotisations (C. O. des Carburants synthétiques).

tributions indirectes comme base de l'impôt d'Etat, le taux en étant celui appliqué aux ressortissants du Comité dont les entreprises considérées relèvent pour la majeure partie de leur activité. Il en est de même pour les entreprises exonérées de la taxe sur les transactions qui doivent être assujetties à une seule taxe fixe dont le montant est déterminé par le Comité principal.

Cet arrêté n'envisageait que les moyennes et petites entreprises rattachées à deux ou plusieurs Comités, mais posait ainsi un principe de base. En effet, pour faciliter la comptabilité et la perception des cotisations, il faut admettre que les entreprises ne seront soumises qu'à la cotisation du Comité principal (ce qui rejoint certaines difficultés que nous avons signalées dans les questions de rattachement et qui donnent lieu à des contestations entre Comités; ces difficultés de préciser l'activité principale d'une entreprise peuvent être renforcées par le désir qu'a cette entreprise d'acquitter la taxe au taux le moins élevé parmi celles appliquées par les différents Comités dont elle dépend). Ce principe du Comité principal donne lieu à ventilation et à ristourne après accord entre les Comités intéressés ou (à défaut) par décision du Secrétaire à la Production, et par l'entremise de la C.A.R.C.O. Dans ce sens, l'article 3 de l'arrêté du 23 octobre 1941 concernant la redevance professionnelle due au Comité Général d'Organisation du Commerce a prévu qu'il y aurait lieu à répartition du produit des cotisations avec les Comités secondaires compétents; par contre, en ce qui concerne les entreprises qui cotisent à d'autres Comités, le C.G.O.C. reçoit une quote-part correspondant à ses services. Par suite, est seule prise en considération pour l'établissement de la cotisation due à divers Comités la fraction du chiffre d'affaires global afférente à l'activité qui relève de chaque C. O. (1).

D'autre part, plusieurs arrêtés d'application ont fixé le taux maximum des droits à percevoir par les Comités dont les

(1) La circulaire du 7 avril 1942, relative à la formation de Groupes Artisanaux Professionnels, prévoit que des règles pourront être définies par les Comités d'organisation précisant les conditions de taxation des artisans et la répartition du produit de cette taxe entre les C. O. et les G. A. P. Ces règles seront soumises à l'approbation du Secrétaire d'Etat à la Production, après avis du Service de l'Artisanat et des Commissaires du Gouvernement compétents.

Directeurs responsables sont autorisés à proposer et même fixer chaque année le taux effectif dans les limites de ces maxima avec l'approbation de leurs Commissaire du Gouvernement et Contrôleur Financier.

Enfin la plupart des arrêtés instituant une taxe à la charge des entreprises disposent que les versements doivent être accompagnés d'une déclaration certifiée exacte, en double exemplaire, des éléments ayant servi de base à l'assiette de la taxe, et certains C. O. ont été habilités expressément à procéder auprès des entreprises de leur ressort à des vérifications relatives à l'assiette de la cotisation fixée.

Les versements sont effectués par virement en banque, chèques, mandats-carte ou chèques postaux. Les directions ministérielles ont invité les Comités à se faire ouvrir un compte à la Banque de France.

Le refus de versement des cotisations imposées entraîne l'application des sanctions prévues par l'article 7 de la loi du 16 août. Les arrêtés ont généralement édicté un délai d'un mois pour le recouvrement des fractions des cotisations échues entre leur date d'application et celle de leur publication (trois échéances égales d'un mois aux C. O. des Textiles), et un délai variable de quinze à quarante-cinq jours pour l'acquittement périodique de la redevance prévue (le plus souvent, les versements exigibles doivent intervenir dans les trente jours qui suivent chaque trimestre pour les opérations se rapportant à ce trimestre).

Dans l'ensemble, les Comités ont une comptabilité à peu près régulière et une trésorerie saine. Et si quelques groupes d'entreprises se montrent récalcitrants, il est des Comités qui ont effectué des dépenses dépassant leurs prévisions budgétaires, ce qui dans les deux cas a nécessité des rappels de fonds.

Le chiffre d'affaires soumis à taxation est le chiffre d'affaires imposable à la taxe d'Etat sur les transactions; les entreprises placées sous le régime du forfait sont taxées sur le montant net du forfait admis par l'administration des contributions directes.

Le montant des cotisations payées est passé par les Frais Généraux de chaque entreprise. Il est tenu compte de la

charge des cotisations imposées dans les hausses de prix demandées et autorisées, si bien que c'est finalement le consommateur qui en supporte l'incidence et qui devrait en ressentir les variations.

Car, à supposer que les frais de fonctionnement de certains Comités s'élèvent encore, il apparaît que cette augmentation devrait se répercuter sur la politique d'amortissement des prêts de démarrage à rembourser parallèlement aux dépenses d'établissement qui ont représenté jusqu'à 70 % du premier budget de certains Comités. En tout état de cause, après liquidation de ces opérations préliminaires, les taux de cotisation sont appelés à diminuer.

De prime abord, il n'est pas de comparaison possible entre les systèmes de recettes institués pour permettre aux Comités de couvrir leurs dépenses. En effet, mis à part les divers modes d'assiette établis, il est des branches d'activité industrielle, commerciale, artisanale où, par exemple, les salaires payés représentent une part plus ou moins importante du chiffre d'affaires selon la main-d'œuvre employée par rapport aux matières utilisées. De plus, il faut prendre en considération les services rendus par chaque Comité, ainsi que les tâches qu'ils assument (répartition) : certains taux faibles ou élevés se justifient alors. Quoi qu'il en soit, on peut dire d'une manière générale que le niveau des cotisations est sensiblement équivalent dans les différents Comités, dont l'extension tend à être pour chacun d'eux proportionnelle au nombre des entreprises qu'ils ont en charge.

L'intervention de l'Etat dans l'Organisation Professionnelle s'est manifestée aux degrés suivants : régime économique imposé à l'industrie et au commerce, nomination des membres des Comités, activité des Comités contrôlée par les commissaires du Gouvernement, possibilité de ne pas approuver les décisions des Comités. De plus la tutelle des Pouvoirs Publics sur les Comités d'Organisation consiste à surveiller leur comptabilité et à fixer leurs ressources.

En effet, le contrôle de l'Etat sous forme d'approbation aux propositions de budget et de taxes des Comités implique la production de justifications quant aux montants des recettes nécessaires à couvrir les dépenses de fonctionnement des

Comités. Et il est normal que le pouvoir de tutelle s'exerce en ce domaine à la fois par le Secrétaire à la Production et le Ministre des Finances, qui sont qualifiés pour juger du coût de ces organismes semi-publics du double point de vue des services rendus et de l'incidence des contributions.

La soumission des Comités au contrôle financier paraît appeler à déborder la simple vérification de l'honnêteté de la gestion des deniers et de la sincérité des documents comptables, ne serait-ce que du fait de la collaboration entre Commissaires du Gouvernement, choisis pour leur compétence technique, et Contrôleurs Financiers, qui peuvent ne pas émaner des services spécialisés du Ministère des Finances. Par répercussion, ce contrôle atteindra quelque peu l'appréciation de l'opportunité des mesures prises et de leur conformité avec l'objet des dépenses à engager, corroborée par l'examen préalable des impositions à autoriser.

La liberté laissée aux Comités d'organisation d'administrer leurs services s'affirme comme la contre-partie de leurs responsabilités. Mais si cette liberté a été rendue relative par un contrôle de l'Etat, c'est d'une part parce qu'au début l'économie de pénurie a réclamé une entrée en action rapide et appropriée des C. O., d'autre part parce que ce régime empirique n'autorise actuellement aucune dilapidation de forces et de biens.

A ce propos, il convient de souligner que l'orthodoxie financière a été plus ou moins respectée. Ici encore l'Organisation Professionnelle a montré dans ses applications la nécessité d'aménager un appareil juridique rénové, en adaptant les règles de droit traditionnelles au dispositif économique qui ne peut que se placer en marge. On s'est contenté de solutions de fait. Il serait opportun de donner un cadre moins improvisé au maniement de deniers publics par les Comités (car tout tend à montrer que c'est bien de cela qu'il s'agit). Si les circonstances réclament de ne pas alourdir le fonctionnement des Comités d'organisation, il n'est pas assuré que les modalités du contrôle de la seule comptabilité des C. O. suffisent à éviter tout discrédit sur leur gestion.

Et il restera à apurer et régulariser dépenses et perceptions

effectuées dans les premiers mois d'existence des organismes prévus par la loi du 16 août (1).

Par ailleurs, il paraît souhaitable que les budgets des Comités soient désormais publiés pour renforcer la confiance indispensable de la part de ceux qui fournissent aux Comités des moyens d'exercer leurs fonctions, comme de ceux qui se trouvent soumis à leurs pouvoirs réglementaires. C'est la condition d'un climat psychologique favorable qui peut très bien se concilier un jour avec les facteurs d'une économie dirigée, c'est-à-dire contrôlée et organisée. Car il s'agit d'une œuvre commune à toute la Nation.

Pourtant, un pas a été fait dans cette voie par la publication de rapports administratifs par divers Comités qui présentent ainsi au grand jour un bilan de leur activité permettant d'apprécier l'ampleur de leurs tâches et les résultats de leur intervention (2).

(1) L'arrêté du 17 novembre 1941, qui fixait une cotisation exigible à partir du 1^{er} juillet 1941, a repris purement et simplement le système déjà institué par le Comité du Cuir consistant à prélever une taxe sur le chiffre d'affaires des collecteurs-tanneurs pour le premier semestre de l'année 1941. De même l'arrêté du 13 décembre 1941 s'est borné à préciser que la fraction de la taxe échue avant sa publication était exigible sous déduction des sommes versées préalablement au C. O. des Articles de Sports, de Jeux et de Jouets.

Ajoutons que la loi du 10 septembre 1940 (art. 6) autorisait chacune des Sections de l'Office Central de Répartition à prélever sur les transactions qu'elle contrôle une taxe destinée à couvrir ses frais de fonctionnement. En fait, les Sections de Répartition ont été prises en charge par l'Etat qui approuve par l'intermédiaire du Ministre de la Production les budgets que dressent chaque année ces établissements publics. A noter que les Répartiteurs nomment et rémunèrent eux-mêmes leur personnel.

(2) Les comptes rendus les plus intéressants sont ceux des C. O. des Machines Thermiques, des Appareils de Levage et Manutention, du Machinisme Agricole, du Verre, du Cuir, des Combustibles Minéraux Solides, et du Groupe de la Confection de Chemiserie et Lingerie du Comité du Vêtement.

CHAPITRE IV

Faire le point

A) RESULTATS ACQUIS

Essentiellement, les premières tâches remplies par les Comités d'organisation correspondent à celles dont les chargeait l'art. 2 de la loi du 16 août 1940 : effectuer un recensement (1°), organiser l'acquisition et la répartition des matières premières et produits nécessaires (3°), proposer les prix (5°); sur ce dernier point, nous avons vu au chapitre « Coopération des Pouvoirs Publics et des C. O. » l'extension prise par cette attribution échues aux Comités. Quant aux « programmes de production et de fabrication (2°) », ils n'ont été arrêtés qu'en fonction du primat de la répartition, les Comités s'affirmant comme des agents intermédiaires, représentants des entreprises et auxiliaires des Pouvoirs publics. Dans cette perspective, ce sont les nécessités de la politique économique, les données pratiques de l'autarcie qui ont également amené les Comités à « *fixer des règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leurs activités* » (4°) et à « *prendre ou provoquer les mesures susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement* » des branches d'activité qui leur étaient confiées (6°). Au reste nous avons déjà présenté ces derniers aspects pour autant qu'ils sont marqués au sceau d'une Economie Dirigée par le Gouvernement bien plus que des Professions Organisées par les Comités. Maintenant, nous nous proposons, d'une part d'insister sur les résultats acquis par les Comités en matière de régularisation de la concurrence, souci de la qualité et emploi de la main-d'œuvre, d'autre part de signaler les organismes constitués au sein des professions par les C. O. Ainsi avec l'examen (sous l'angle interne) des dispositions prises par les Comités, nous aurons fait le tour de leur mission, moyen d'Economie Dirigée, et de l'œuvre accomplie, source d'Organisation Professionnelle.

1°) Les Comités se sont efforcés d'introduire ordre et discipline dans les branches d'activité qu'ils avaient à régir. Cette intervention, requise impérieusement par les circonstances, a été autant l'objet de critiques que la consécration de leur raison d'être.

En tous cas, les Comités ont joué un rôle de soutien et de guide de la Profession. En premier lieu (et sans parler de l'aménagement et du contrôle de la structure syndicale), un effort d'assainissement a pu être réalisé dans la mesure où les activités professionnelles ont reçu un cadre dans une nomenclature des produits traités et une dénomination des opérations de la branche considérée. En ce sens, et grâce aux enquêtes dues aux questionnaires et aux contrôleurs, l'attribution de *cartes professionnelles* a permis de rejeter en marge de la profession les agents non qualifiés ne répondant pas aux fonctions caractéristiques du métier ou ne voulant pas se plier à ses règles d'exercice. Ainsi, par l'exclusion des inutiles et des parasites, ont pu revivre les hautes traditions des « jurandes et maîtrises », attachées à l'utilité publique et à l'honneur des communautés d'arts et métiers.

D'autre part, les Comités ont protégé le groupe professionnel qu'ils prenaient en charge par la limitation de la concurrence intérieure et extérieure : toutes les entreprises sont obligatoirement incorporées au C. O. qui, par décision, exige que lui soient soumis les projets de modifications d'installations ou de cessions de brevets ; les spécialités ne doivent pas être l'objet d'empiétements déloyaux, et certains C. O. ont accrédité des ressortissants pour effectuer la récupération des déchets et vieilles matières. De même, les conditions de vente et de paiement ont fait l'objet de codifications ; le plus souvent, les demandes d'exportation et d'importation passent par l'intermédiaire des Comités qui les transmettent au Ministère de la Production avec leur avis favorable ou défavorable, généralement confirmé. Enfin, les Comités contrôlent l'application des conditions prévues pour l'exécution des commandes allemandes.

Ainsi, les C. O. ont pris des décisions salutaires (dont la violation peut donner lieu à l'application de sanctions), en évitant que soient lésés les intérêts tant des consommateurs que des producteurs et distributeurs.

Des *statuts professionnels* ont été élaborés comme aboutissants de ces dispositions préliminaires, déterminant les droits et devoirs attachés à la corporation. A ce titre, le Comité du Cuir a élaboré un Statut des Cuirs en poils portant définition et réglementation des activités afférentes à la production et au commerce des cuirs et peaux bruts ; en particulier, ce statut fixe la condition des producteurs, des collecteurs et des acheteurs, règle leurs rapports mutuels, détermine la valeur des peaux compte tenu de leur état et de leur présentation, et institue un arbitrage à double degré (régional et national). Plusieurs Comités ont également mis au point des Chartes professionnelles régularisant les procédés techniques et les pratiques commerciales (Statut du Marchand-Réparateur de machines agricoles).

Mais un statut de la profession s'appuie généralement sur une œuvre approfondie de réglementation qui s'est trouvée subordonnée aux facteurs de pénurie. Car il convient de noter que le volume total de la production est déterminé par la quantité de la matière la plus réduite qui entre dans une fabrication donnée. Aussi, pour éviter que certaines fabrications ne puissent être achevées par excès d'une matière relativement au manque d'une autre, des Comités ont procédé à des études sur les proportions de matières nécessairement incorporées dans les différentes catégories de fabrications. De même, des règles d'économie ont été édictées par les Commissions techniques, Sections de travail et Bureaux d'études des Comités. Parallèlement des recherches ont été activement poussées vers des matières de substitution et des produits de remplacement, mais la pénurie généralisée et en particulier le manque de charbon ont freiné l'emploi des succédanés.

Les Comités ont du alors réajuster les taux de marché des entreprises d'après la conjoncture professionnelle, qui était établie à partir des renseignements statistiques fournis par les questionnaires. Et la mise au point de règles fonctionnelles représente désormais l'essentiel de l'œuvre des Comités d'organisation, s'inscrivant en cela dans les données de la conjoncture actuelle qui prohibe tout gaspillage de forces et de biens et exige de maintenir des méthodes de qualité.

2°) A ce titre, les Comités ont astreint leurs ressortissants à certaines *règles de fabrications* : limitations d'emplois et normes de production, permettant à des activités similaires de se concentrer sur le secteur le plus approprié et de réduire le nombre des types d'appareils.

En même temps que des programmes de fabrications étaient élaborés, les Comités se chargent d'effectuer les recherches techniques permettant l'utilisation des matières disponibles de la manière la plus rationnelle, pour assurer à la fois la production du maximum de produits finis et leur prix de revient le plus favorable.

Dans cette perspective, les Comités industriels ont porté leurs efforts vers une rationalisation et une normalisation des fabrications. Pour ce qui est de la rationalisation, elle répond bien au souci d'économie que nous avons signalé. Mais, sur le terrain des progrès techniques, la mécanisation est limitée par les difficultés actuelles de transformation des machines et les risques d'accroissement du chômage.

Par contre, la *normalisation* peut être effectuée d'une part en ce qui concerne les moyens de fabrication; d'autre part en ce qui concerne les produits fabriqués : le premier travail relève plus spécialement des Comités particuliers, le second étant une des fonctions de l'Organisation générale, en ce sens que la normalisation des matériels et des procédés (qui va jusqu'à la spécialisation des usines) sera plus efficacement mis au point dans le cadre de chaque Profession que la normalisation interprofessionnelle des objets d'usage courant. Et précisément, une loi du 24 mai 1941 a reconnu officiellement la normalisation en instituant un Commissaire à la Normalisation, chargé de l'homologation des normes et du contrôle de leur application en s'appuyant sur un Comité consultatif et sur l'Association Française de Normalisation. Les Comités d'organisation ont été invités à créer des bureaux de normalisation auxquels des subventions peuvent être accordées. Ils sont représentés auprès de l'A.F.N.O.R. en vue d'un travail préparatoire concerté, soit que l'A.F.N.O.R. soumette aux Comités des questions à étudier, soit que les Comités présentent à l'A.F.N.O.R. des suggestions et des observations. Ainsi sont exclues les lenteurs et défaillances possibles dans ce domaine par une décentralisation et une

spécialisation efficaces ; au reste, les Commissions de directives de l'A.F.N.O.R. interviennent pour assurer la coordination des normes et la liaison avec les usagers. Aux termes de ces travaux, des « marques nationales de conformité » aux normes sont appliquées aux produits répondant aux spécifications de dimensions et de technicité. Les normes établies sont rendues obligatoires par homologation (arrêtés mensuels au J. O.). Les infractions correspondantes sont justiciables des sanctions prévues par la loi du 16 août, si ces normes ont fait l'objet de décisions émanant des C. O. intéressés. En cas de difficultés d'application, des dérogations peuvent être accordées sur demande, transmise par le C. O. compétent à l'A.F.N.O.R. qui formule ses propositions au Commissaire à la Normalisation (1).

Cette sélection des types va de pair avec la *recherche de la qualité*. Les Comités se sont attachés à élaborer des règles de production, de construction, de transformation, de fabrication, de fonctionnement, d'adaptation, etc., règles qui font l'objet d'un contrôle et que peut sanctionner une « marque de qualité ». Essentiellement, il s'agit soit de garantir un minimum d'origine ou de sécurité, soit de consacrer l'excellence et la supériorité de tels articles. Il semble qu'étant donnés les besoins pressants et les faibles disponibilités, on s'oriente vers une sorte de hiérarchie : estampillage des

(1) L'œuvre d'Organisation Professionnelle peut trouver également un appui efficace dans la *normalisation des comptabilités*. Aussi, non pas dans un but fiscal, mais en vue de pratiquer une économie éclairée, un décret du 22 avril 1941 a institué une Commission interministérielle du Plan Comptable (comprenant notamment cinq représentants des C. O.) qui est chargée d'élaborer un cadre comptable général appelé à être rendu obligatoire pour toutes les entreprises. De plus, cette Commission est habilitée à donner son avis sur les projets de plans comptables détaillés établis dans chaque branche d'activité professionnelle par le Comité d'organisation intéressé, et présentés simultanément par un rapporteur choisi par le Comité et par un expert comptable choisi par le Président de la Commission. A cet effet, les Comités ont pour tâche de compléter les définitions générales du plan comptable en fixant pour chaque profession certains éléments, tels que la répartition des frais entre les différents postes des bilans unifiés, le taux des amortissements, la valeur des fonds de renouvellement, les comptes d'exploitation, etc... Ainsi pourront être obtenus des renseignements et des situations comptables explicites. En particulier, une méthode uniforme de calcul des prix de revient, en permettant une comparaison professionnelle, servira de base aussi bien pour proposer des hausses de prix que pour réaliser des fusions d'entreprises à bon escient. En outre, il revient aux Comités de faire admettre ces modifications des pratiques comptables par leurs ressortissants en en justifiant les avantages qui peuvent exclure un dirigisme étatique.

procès-verbaux d'essais, apposition de labels professionnels, octroi d'une marque corporative, permettant la discrimination entre les qualités exceptionnelles, courantes et supérieures. En ce domaine, les Comités ont réalisé un prolongement et une extension des Syndicats dans la mesure où ils ont utilisé les organismes préexistants et donné autorité à leur agrément. Cette œuvre d'amélioration et de reconnaissance de la qualité se justifie tout particulièrement pour les produits nouveaux (1).

Par ailleurs, les Comités ont compris qu'ils devaient devenir les *promoteurs* des activités professionnelles. A ce titre, ils ont déchargé les entreprises particulières d'études communes et évité les efforts dispersés en procédant eux-mêmes (soit par l'intermédiaire de stations privées qu'ils ont prises en charge, soit par l'installation de laboratoires mis à la disposition de leurs services spécialisés) à des recherches qui ont fait ensuite l'objet d'indications, de recommandations ou de prescriptions aux ressortissants. C'est ainsi que le C. O. des Tanneries-Mégisseries a diffusé un guide technique, le « Vade-Mecum du Tanneur », recueil de conseils pratiques sur les méthodes de travail qui permettent d'éviter les malfaçons et de remplacer les produits manquants.

3° Si la mission confiée aux Comités d'organisation est, par essence, de nature économique, ils ne peuvent prétendre diriger la Profession sans prendre en considération les répercussions *sociales* des mesures techniques et économiques. D'ailleurs la loi du 16 août 1940 donnait pouvoirs aux C. O. de fixer aux entreprises des règles en ce qui concerne l'emploi de la main-d'œuvre. Au delà de ces limites, les décisions des Comités ne sont exécutoires que par appel à l'esprit de discipline de la Profession.

(1) Il convient de rapporter l'action entreprise par le Comité des Cuir vert et Peaux en vue d'améliorer la qualité de la dépouille et d'éviter les pertes. Une loi du 22 février 1941 ayant obligé les producteurs à évaluer leurs bêtes, le Comité a entrepris à ses frais la lutte contre le varron : des tournées de propagande ont été organisées et des équipes de spécialistes visitent les centres d'élevage. De plus, un corps de maîtres dépouilleurs itinérants a été formé par le Comité et des primes d'encouragement sont distribuées aux tueurs. Enfin le Comité a mis au point un projet de loi tendant à interdire l'emploi de l'aiguillon qui risque de faire à la peau des bovidés une entaille qui se retrouve dans la dépouille.

A ce propos, signalons que le C. O. du Machinisme Agricole s'est préoccupé de faire apporter des modifications au Code de la Route, pour assurer aux tracteurs agricoles un statut mieux approprié et plus favorable.

L'action des Comités en matière sociale professionnelle comporte la liaison avec les Pouvoirs publics et les Fédérations syndicales, la transmission aux entreprises des décisions officielles et l'unification de leurs modalités d'application. Aussi nombre de Comités se sont-ils dotés d'un Service Social qui est chargé au premier chef de renseigner les ressortissants sur la législation sociale et d'en étudier l'incidence sur les activités de leur branche. D'autre part, des Commissions Sociales mixtes ont été formées au sein de quelques Comités, qui ont effectué des enquêtes donnant lieu à des recommandations aux chefs d'entreprises ; des rapports ont ainsi été établis pour signaler aux autorités compétentes les salaires anormalement bas, et la documentation recueillie a servi d'éléments de base aux décisions réglementaires.

Les Comités se sont efforcés de remédier au chômage par les moyens suivants : dépannage des exploitations sur le point de fermer, recherche de commandes auprès des services publics d'une part, et d'autre part limitation des heures de travail, emploi de la main-d'œuvre nationale par priorité, rééducation professionnelle, réutilisation dans une autre branche d'activité. Des dispositions ont été prises par les Comités réglementant les licenciements, mises en disponibilité, réintégrations, reclassements, recrutements (Décision du 26 octobre 1940 du C. O. des Sociétés d'Assurances et de Capitalisation qui, par ailleurs, a créé une Commission d'arbitrage pour régler les différends individuels entre patrons et employés). En général, les Comités, en vue de contrôler le débauchage, exigent d'être tenus au courant de toutes modifications que les entreprises envisagent d'apporter à la situation de leur personnel. A ce titre, le Comité de l'Automobile et du Cycle a créé un Bureau d'Embauche Corporatif chargé de rapprocher les demandes et offres d'emploi, de procéder aux transferts de main-d'œuvre à l'intérieur de la Corporation et d'organiser des chantiers avec le concours de la Délégation à l'Equiperment National. Enfin les Comités ont engagé des pourparlers pour obtenir le rapatriement des spécialistes prisonniers.

En ce qui concerne la formation professionnelle, les Comités ont favorisé l'extension des écoles préexistantes (Ecole française de Tannerie) et jeté les bases de nouveaux établis-

sements (Ecole nationale de Verrerie). Ainsi la profession prend à son compte l'apprentissage technique.

Au surplus, quelques Comités ont créé un Service médico-social en vue de conseiller et contrôler les médecins d'usines, d'organiser et de coordonner les mesures préventives : pour ce faire, ils se sont attachés un médecin-conseil (dont la nomination est soumise à l'approbation du Ministre de la Production) qui met au point les réalisations médicales de la Profession. Des corps professionnels d'assistantes et d'intendantes sociales ont été constitués ; des colonies de vacances ont pu être organisées. Et les Comités sont à la disposition des entreprises qui se préoccupent des questions de cantines, jardins ouvriers, assurances de cadres, caisses de secours, sociétés sportives, etc... (1).

Dans cette perspective, il importe de signaler que les Comités d'organisation sont appelés dans une certaine mesure à participer à l'*application de la Charte du Travail*. En effet, les C. O. doivent aider à la mise en place des organismes prévus par la loi du 4 octobre 1941 et assurer la liaison avec eux.

Tout d'abord, avant que les Comités Sociaux locaux ne voient le jour, les Comités sociaux d'établissements (obligatoires dans les établissements dont l'effectif est au moins égal à cent ouvriers ou employés) sont constitués en accord avec les chefs d'entreprises. Aussi, par l'intermédiaire de leurs ressortissants, les Comités d'organisation peuvent contribuer à la création de Comités sociaux d'entreprises.

Plus encore, certains C. O. se sont autorisés du 6° de l'art. 2 de la loi du 16 août pour exiger que les Comités sociaux d'établissements soient formés dans les entreprises comportant moins de cent ouvriers ou employés. A cet égard, on peut noter que le Comité de l'Industrie des Combustibles Minéraux Solides a créé une Commission consultative provisoire de liaison sociale qui comprend des représentants des différentes catégories de membres de la Profession, ainsi que le Président et les membres du Comité d'organisation habilités à convoquer et présider la dite Commission.

Enfin la liaison doit être établie entre les Comités d'orga-

(1) A titre indicatif, signalons les démarches entreprises par les Comités en vue de l'octroi de cartes d'alimentation de travailleurs de force, de bons d'espadrilles et d'équipements spéciaux, de tickets de savons détersifs, etc...

nisation et les Comités sociaux, d'une part par l'intermédiaire de délégués des C. O. qui siègent dans les Comités sociaux régionaux et nationaux avec voix consultative, d'autre part par l'entrée aux C. O. intéressés de représentants des Comités sociaux nationaux (art. 78 de la Charte).

4° Par ailleurs les C. O., outre leurs services de documentation, sont appelés à créer des *organismes destinés à satisfaire certains besoins collectifs* : service unique d'approvisionnement et d'exportation, représentation commerciale commune aux colonies et à l'étranger, syndicats de garantie, mutuelles, coopératives, liaison avec la clientèle des Services Publics, centre d'apprentissage, publicité corporative. De même, les Comités ont pu créer des stations d'essais, des laboratoires de recherches et des organismes de contrôle technique. Plus généralement, ils se sont contentés d'utiliser les services attachant à des groupements ou fédérations ; dans ce cas, les Comités ont pris à leur charge les frais de fonctionnement, ou sont représentés au Conseil de direction, ou encore participent à la gestion de sociétés d'études auxquelles ils sont intéressés financièrement. Certains Comités ont constitué des Groupements d'achat, Comptoirs de vente, Ententes industrielles, Caisses de compensation des prix, ou contrôlent des institutions professionnelles préétablies à titre privé ou syndical.

En particulier, le C. O. d'Energie Electrique a constitué (par sa décision générale n° 3 en date du 19 août 1941) un Comptoir de Gérance de l'Energie Electrique en vue d'éviter des variations désordonnées de prix qui pourraient résulter des mesures de contingentements non accompagnées d'une réglementation des transactions. A cet effet, l'application des contrats a reçu des limites, et le Comptoir a collecté l'Energie Electrique en zone non-occupée pour la prendre en gérance sur le réseau général d'interconnexion. Le Comptoir était habilité à fixer les prix d'achat aux producteurs d'énergie et à le revendre aux affectataires sans bénéfices ni pertes, sous réserve de l'approbation du Comité.

Le C. O. du Cuir a créé à Lyon, dès sa constitution, un Centre d'études techniques comportant deux organismes : l'Institut de Recherches et le Laboratoire de Contrôle. Par la suite, il a créé une Société Industrielle et Financière ayant

pour but de contribuer à la liquidation des entreprises israéliques en permettant le rachat des stocks disponibles et la prise d'options commerciales (importations) ou financières (Caisse de péréquation) du Comité.

Le C. O. des Machines Thermiques, Hydrauliques et Pneumatiques a fondé un Office du Matériel Thermique : l'OFMAT a pour but de gérer administrativement et financièrement les Ententes relatives à l'Organisation du marché de la construction du matériel thermique, hydraulique et pneumatique. A la demande des associés (le Comité, qui détient les deux tiers des parts, et quelques grosses entreprises), cet Office procédera à des travaux d'études, et veillera à l'exécution des conventions.

D'autre part, le C. O. des Industries et du Commerce des produits Pharmaceutiques a institué des Offices de Récupération des emballages pharmaceutiques (agréés par le Service de Récupération de l'Office de Répartition) ayant qualité pour acheter aux grossistes répartiteurs et aux négociants ramasseurs les flacons repris par les pharmaciens d'officine. Les emballages ainsi récupérés sont ensuite distribués à ses ressortissants par le Comité. De même, le C. O. des Chaux et Ciments a constitué deux « Centres de Distribution des Ciments », à Paris et à Lyon, chargés d'affecter aux producteurs de ciments les livraisons correspondantes aux bons matériaux émis par le Répartiteur des matériaux de construction et délivrés aux consommateurs. Ces organismes ne perçoivent aucune commission, ayant une fonction purement administrative (1).

Enfin, parmi les activités déployées au profit de la Profession, rappelons que les Comités ont cherché des débouchés nouveaux, organisé des moyens de transports, collecté les commandes des administrations, négocié avec les autorités d'occupation, diffusé des conférences d'information, institué des centres de documentation, réglé des contestations entre

(1) Et nous avons déjà signalé dans le cadre des lettres d'agrément la formation d'une Caisse de Garantie Mutuelle des Transports Routiers.

En outre, le C. O. de l'Automobile et du Cycle a été chargé par un arrêté en date du 14 octobre 1941 de constituer un « Service d'achat des véhicules automobiles retirés de la circulation ». Le financement des opérations effectuées est assuré par le produit de la vente des matériaux récupérés et par une cotisation spéciale imposée aux constructeurs d'automobiles par décision du Directeur du Comité.

adhérents, arbitré des différends entre ressortissants et clients, représenté leur branche d'activité auprès des pouvoirs publics et des autres organismes professionnels, accompli des démarches et formalités pour le compte de leurs assujettis, participé aux Foires-expositions... Cette tâche de représentation de la Profession rejoint d'ailleurs la mission de défense de la Profession qu'assument les Comités et que nous avons déjà rencontrée au cours de notre étude (certains C. O. sont intervenus dans la formation des Familles Professionnelles prévues par la Charte du Travail; d'autres ont fait état de situations particulières devant les exigences du Fisc).

Ainsi les Comités doivent permettre aux professionnels de résoudre les problèmes économiques et techniques (voire sociaux) qui dépassent leur échelle individuelle et d'adopter une politique commune au lieu de s'épuiser en des voies divergentes. Il doit y avoir là encore économie de forces et de biens, pour autant que les C. O. s'attachent aux questions dont l'ampleur englobe ou déborde la Profession pour les étudier rationnellement (1).

De même que l'Economie Dirigée s'admet quand l'intervention de l'Etat peut seule agir avec l'envergure et l'autorité nécessaires, de même l'Organisation Professionnelle se justifie dans les domaines où les entreprises isolées aussi bien que groupées ne sont pas à la mesure des tâches à accomplir. C'est en particulier le cas lorsqu'il s'agit d'exercer, conformément à l'intérêt général (qui peut ne pas s'ajuster à l'intérêt collectif), un pouvoir réglementaire (à force obligatoire pour l'ensemble de la Profession).

Cela étant, il apparaît nettement que l'activité des Comités a été à la fois dominée et entravée par la pénurie des matières premières. En fait, leur fonction prééminente de sous-répartition est venue renforcer leur attribution administrative de recensement. Et cette fonction a pris d'autant plus d'ampleur que les Sections de Répartition s'en sont remises aux Comités pour assurer l'exécution de leurs plans, et que l'importance des produits contingentés n'a cessé de croître.

(1) Dans cet ordre d'idées, l'activité des Comités peut aller de l'établissement de cahiers des charges types à la limitation du nombre des publications intéressant une branche donnée pour en accroître la qualité et l'intérêt.

Devant les diverses charges qui leur étaient confiées par les Pouvoirs Publics et les multiples services qu'en attendaient les ressortissants, certains Comités ont été débordés. Les membres des Comités ont principalement déterminé les besoins à satisfaire, négocié avec les répartiteurs et partagé les contingents obtenus. Le personnel des Comités a été occupé en majeure partie à organiser l'application des programmes établis au moyen de bons matières dont la ventilation et la distribution représentent un travail matériel hors de proportion avec son rendement positif.

Il est indéniable que si une phase défensive a fait place peu à peu à une phase constructive, l'action des Comités n'a pu encore se porter efficacement et suffisamment sur leur mission positive d'Organisation Professionnelle. Les seules réalisations immédiates s'inscrivent comme un prolongement de cette œuvre administrative de recensement et économique de répartition. Pour nombre de Comités, c'est encore la justification majeure de leurs dépenses de fonctionnement : envois de questionnaires, machines mécanographiques, services des matières premières, délégations régionales. Si les professions homogènes ont eu rapidement des Comités installés sur le pied d'une organisation intérieure correspondant à des besoins connus, d'autres Comités découvraient la Profession au fur et à mesure que son inventaire s'effectuait. Les premiers trouvaient d'emblée leur rythme, les autres discernaient peu à peu leurs tâches.

Quoi qu'il en soit, les Comités tendent à jouer un rôle de relais, à la disposition des Pouvoirs Publics et au service des entreprises professionnelles; sous cet angle, ils sont d'une part des facteurs d'exécution et d'information administrative, d'autre part des organismes d'études et de prospection technique.

Cette présentation des résultats acquis appelle pour terminer un examen des reproches faits aux Comités et des perspectives d'avenir de l'Organisation de l'Economie.

B. — CRITIQUES

Cette étude a déjà révélé certains chefs de critiques qui ont été adressées à l'encontre des Comités d'organisation.

Parallèlement, on a pu saisir les motifs de ces critiques portant sur les applications d'un dispositif qui ne pouvait se donner comme objectif qu'un moindre mal. Aussi bien, il y avait souvent parti-pris chez les détracteurs d'une Politique Economique qui ne peut prétendre procurer plus d'aisance et de facilité qu'un régime libéral artificiel. A cet égard, il convient de déterminer la position de ceux qui s'élèvent contre les Comités d'organisation.

Sans parler de ceux qui n'acceptent pas d'avoir été écartés des leviers de commandes par manque de désintéressement ou insuffisance de compétence, ni de tous ceux qui se refusent à se plier à une situation exceptionnelle, il y a ceux qui sont persuadés, le plus souvent à tort, que si n'avait pas été mis sur pied cet appareil administratif d'Economie Organisée, ils seraient au nombre des industriels et commerçants qui individuellement pourraient acquérir une situation plus avantageuse que celle qui leur est reconnue dans la Profession. Le système actuel compte aussi ses adversaires parmi ceux qui ont le plus besoin d'être soumis à une discipline contrôlée et que tout effort de dépassement rebute. Enfin, il y a ceux qui croient sincèrement s'élever au-dessus de leurs intérêts personnels, mais ne sont pas à la mesure du Bien Commun, parce qu'ils manquent de perspectives profondes et élargies.

Au reste, il ne convient pas de trouver des partisans de l'Organisation Professionnelle chez ceux-là seuls qui en profitent à plus ou moins juste titre.

Cependant les Comités ont été reconnus par les uns seulement comme un mal inéluctable, alors que les autres en attendaient une utilité plus éminente. Pour si peu que nous ayons pris contact avec les modalités de ce mécanisme dû à la loi du 16 août 1940, qu'il nous soit permis d'en juger impartialement.

Il importe tout d'abord de ne pas méconnaître qu'il a été donné naissance aux Comités *bien plus pour pallier le pire que pour obtenir le mieux*. Et danc cette perspective, les C. O. ont été rendus les boucs émissaires des difficultés que rencontrent les entrepreneurs (encore qu'on puisse douter que livrés à eux-mêmes, ils ne les eussent pas aggravées), tandis que l'Administration se déchargeait de ses responsabilités sur les organismes créés (sauf à prouver que c'est à elle qu'il

revient de prendre en mains l'économie). Les Comités d'organisation sont ainsi ballottés à l'interférence de ces deux courants où ils puisent à la fois leur discrédit et leur mérite.

Les jugements portés, comme les résultats acquis, sont d'ordre *administratif* et d'ordre *économique*.

a) D'abord, dans le cadre de chaque branche d'activité, la constitution par l'Etat d'un organisme chargé d'organiser et de contrôler l'exercice de la Profession a pu être accueillie comme une ingérence regrettable des Pouvoirs Publics dans la vie économique, alors que la sujétion au pouvoir réglementaire du Comité sonnait le glas de la liberté du commerce et de l'industrie.

Il est de fait que les premières mesures prises, répondant au rôle ingrat des C. O., confirmaient les intéressés dans leurs appréhensions; la paperasserie (avec ses corollaires de formalités et de bureaucratie) semblait devoir achever la paralysie de l'économie du pays, ou en tout cas sa fonctionnarisation.

Nous avons dit que des mesures avaient été prises pour atténuer certains abus et que les circonstances extérieures condamnaient momentanément le pays à la misère. On conçoit pourtant qu'au début les nombreuses réponses à fournir aux questionnaires aient occasionné des pertes de temps aux entreprises (des services spéciaux ont dû être créés), et que les organismes officiels aient été rendus responsables d'un tarissement des moyens de production qui croissait avec l'emprise progressive de leur intervention (qui dans certains cas s'est affirmée néfaste). Or, dans une économie d'armistice, les Comités couraient à l'impopularité.

Il semble bien aussi que ces reproches manquaient de fondement, pour autant que ceux qui les formulaient n'étaient pas à même de juger et d'admettre des nécessités qui s'imposaient en matière de recensement et de répartition. D'où des réclamations contre les lenteurs apportées à des réalisations tangibles; des résultats positifs étaient attendus impatientement; alors que l'outil restait à créer, ou tout au moins qu'il fallait en discerner l'emploi efficace. Les Comités d'organisation demandaient qu'on leur accorde confiance : constitués dans une période difficile, il fallait leur donner le temps de faire leurs preuves.

Mais il reste qu'on peut reprocher aux C. O. de ne pas s'être suffisamment présentés aux industriels pour préciser les modalités d'une œuvre commune tendant à organiser la profession. En province notamment, la prise de contact a été trop retardée et il en est résulté une méconnaissance des multiples intérêts dispersés. Aussi les Comités s'en sont-ils préoccupés, en envoyant des missions d'information et en instituant des délégations régionales. Il importe en effet que ces organismes semi-publics soient au contact de leurs assujettis en s'en rapprochant et en leur étant accessibles; les décisions seront d'autant plus respectées qu'elles seront mieux appropriées.

Par ailleurs, on s'est élevé contre le lourd appareil administratif que représentent les services des Comités et contre les frais qu'occasionne le fonctionnement de leurs rouages pour un rendement insignifiant. On en a conclu à un gaspillage financier. Il est indéniable que les Comités ont tenu compte, dans la fixation des rémunérations versées à leur personnel, du niveau actuel des prix, d'où une disparité relative avec les traitements payés dans les administrations et entreprises qui n'avaient pas suivi une courbe de hausse parallèle. Il semble par contre que les émoluments plus élevés ont attiré vers les Comités un grand nombre de collaborateurs qu'on a pu sélectionner. En tous cas, les Comités ne risquaient pas de manquer de personnel en proposant des appointements moyens, étant donné le chômage d'intellectuels qui pouvait sévir. A ce propos, remarquons (ce qui est une constatation générale, non une justification particulière) que tandis qu'au cours de ces derniers siècles le volume des forces et des biens mis à la disposition de chaque homme ne cessait de croître, la classe des travailleurs ayant une activité directement productive diminuait. L'extension de la circulation et de la distribution des biens, à la fois cause et effet de ce phénomène, a amené la création de services tels que transports, banques, assurances, sans parler des affairistes, intermédiaires, capitalistes, professions libérales et fonctionnaires. Aujourd'hui, le manque de matières à œuvrer et une pléthore d'instruments monétaires réduisent le nombre des véritables producteurs, malgré les disponibilités ou les besoins. Et il existe un rapport marginal regrettable entre le nombre d'heures de travail consacrées à produire dans les entreprises et l'im-

portance des activités administratives dans les Comités. On ne peut que s'efforcer de rabaisser cette proportion, en partie inévitable dans le système instauré.

Quoi qu'il en soit, le personnel administratif des Comités a été l'objet d'un recrutement de jeunes gens présentant des aptitudes générales, et qui cherchaient et trouvaient des emplois par suite du bouleversement des situations et de l'absence des prisonniers. A ce titre, il a pu se produire une impression psychologique désagréable chez certains industriels et commerçants qui devaient s'adresser à des agents de Comités, peu préparés à ces tâches nouvelles, quoique habilités à porter remède et trouver une solution à la position critique d'un groupe d'entreprises, ou susceptibles de prendre des décisions particulières dont l'incidence leur était méconnue.

On a reproché également à ce personnel de se préoccuper de divers problèmes à l'étude desquels les syndicats avaient déjà procédé et dont les conclusions auraient pu être utilisées plus largement.

Cela étant, le personnel technique des Comités est généralement d'une haute compétence. A cet égard, les Comités ont dû surenchérir pour obtenir la collaboration d'ingénieurs qualifiés indispensable pour mener à bien les tâches qui leur revenaient. Quant aux chefs de service, ils assument des charges importantes dans la direction de la Profession, ce qui leur donne droit à un dédommagement de leurs plus lourdes responsabilités (1).

Enfin, certains Comités s'étant dotés d'installations jugées trop dispendieuses, des résistances se sont produites lors du paiement des redevances professionnelles destinées à couvrir les frais administratifs des C. O.

Il est même des cas où, étant donnés l'assiette et le taux des taxes, des chefs d'entreprises ont eu à acquitter des coti-

(1) En particulier, pour obtenir un parfait désintéressement de la part des Chefs des Services Approvisionnement en matières premières, des C. O. leur versent des traitements notablement élevés. Parfois, pour s'assurer une plus grande impartialité il a été fait appel à des non-professionnels.

D'autre part, quelques Comités assument pour certains éléments de leur personnel les frais d'enseignement de l'Ecole Supérieure d'Organisation Professionnelle.

sations pour un montant supérieur à la valeur des matières et produits qui leur avaient été répartis.

L'absence de statut du personnel et la non-publication des budgets ont provoqué parfois une inquiétude compréhensible devant les difficultés inhérentes aux données professionnelles que ne parvenaient pas à surmonter les services de certains Comités. Sans aller jusqu'à les rendre responsables de ces difficultés, il y a là la marque d'une réaction des intéressés contre une réglementation autoritaire, pourtant nécessaire en période de disette pour tempérer une autonomie indisciplinée dont il résulterait un désordre inacceptable actuellement.

Mais il est à noter qu'une échelle unifiée de traitements a été stipulée pour les différents agents des Comités, et d'autre part des instructions impératives ont été données à certains Comités pour ne pas enfler démesurément leurs services.

Et finalement, il s'agit d'apprécier le concours apporté par les C. O. aux branches industrielles et commerciales, de savoir dans quelle mesure relative les Comités allègent chaque entreprise de certaines tâches administratives, techniques et commerciales. Proportionnellement, les Services Généraux des Comités doivent représenter une charge financière moindre que les Services Généraux des entreprises par un rendement supérieur à l'échelon de la Profession. Car, encore est-il que les Comités doivent procurer des avantages aux intéressés en créant des conditions favorables à la manifestation des activités économiques.

b) Le rôle des Comités d'organisation doit donc être examiné, d'autre part, dans le cadre de l'Economie générale. Le débat ici encore est présidé par une double attirance vers un dirigisme étatique ou vers une autonomie corporative, d'où il est conclu à l'action ou bien étouffante ou bien inopérante des Comités (ce qui finit par se rejoindre dans les pertes d'énergie qui s'ensuivent).

Le point d'application de ces objections est le pouvoir réglementaire — confié aux membres des Comités : tel est le problème permanent, celui des *institutions* — d'où découle le problème occasionnel, celui des hommes.

1) D'une part, en effet, il importe de trouver le point d'ar-

ticulation de l'initiative privée et de l'organisation collective dans l'intérêt des professionnels, et conformément aux fins publiques. Au reste, la solution ne vaut pas en valeur absolue. Elle est appelée à varier, à évoluer, à se nuancer, suivant les lieux et les temps. C'est assez dire que le problème est complexe.

Toutes choses étant, l'action des Comités s'est donnée deux limites : ne pas abolir l'entreprise individuelle, ne pas supprimer la représentation des professionnels. Sinon, c'eût été étioLER les forces vivifiantes des activités économiques. Il fallait insérer l'initiative privée et les intérêts collectifs dans l'Organisation Dirigée; en les bridant, on tarissait les sources d'adaptation et de redressement, à supposer qu'une crise d'autorité et de discipline ne se soit pas produite.

En effet, l'exercice du pouvoir réglementaire reconnu aux Comités, en face des nécessités concrètes et des impossibilités pratiques, risque fort de conduire à une cristallisation des Professions. Les règles techniques imposées aux entreprises se justifient dans l'intérêt des professionnels aussi bien que du public. A ce titre, elles doivent faire la part de l'émulation et de l'autonomie. Le savoir-faire comme l'esprit inventif doit pouvoir incorporer des perfectionnements dans le cadre des activités industrielles et commerciales, régularisées par les Comités, mais non pas figées. Et il importe en particulier que sous les auspices des Comités ne se fassent jour des monopoles prohibitifs et des privilèges injustifiés, qui rappelleraient singulièrement les causes de dégénérescence des anciennes corporations. C'est ainsi que les fermures d'usines, les mesures de concentration réalisées en application de la loi du 17 décembre 1941 (1) ont pu apparaître comme des occasions de confirmer ou de renforcer certaines situations acquises par les grosses firmes au détriment des petites. Au point de vue où nous nous plaçons, des entreprises qui étaient appelées à réformer leur outillage, à rénover leurs procédés, ont été obligées de cesser de fonctionner au préjudice de la Profession, qui aurait pu voir s'accroître le volume

(1) Sans parler du décret du 9 septembre 1939 sur la création et l'extension des entreprises, au sujet duquel nous avons précisé la tendance des Comités à « fermer » les Professions. En outre, les circulaires ministérielles insistent sur l'harmonie qui doit présider à la répartition des contingents entre les entreprises industrielles et les exploitations artisanales.

de sa production, s'améliorer les méthodes de sa technique. D'autre part, l'attribution plus large de marques de qualité à des fabrications d'une qualité en rapport avec une pénurie momentanée, incite chacun à s'aligner sur des réglementations établies en fonction des conditions actuelles. Par contre, si l'octroi de la marque de qualité est resserré, on risque d'éliminer l'emploi de produits nouveaux qui exige des tâtonnements dont les fabrications se ressentent au début. D'un égal souci d'égalitarisme ou d'efficacité peut naître une routine desséchante, une uniformisation étroite.

Si telle était la conséquence de l'intervention des Comités, leur faillite serait consacrée. Bref, une saine conception de l'Organisation Professionnelle s'oppose à ce que les dispositions édictées par les Comités découragent les assujettis qui s'efforcent de promouvoir le progrès technique et travaillent à donner à l'industrie française des atouts décisifs dans la lutte commerciale qu'elle aura à soutenir au lendemain de la guerre mondiale.

2) Par ailleurs, nous avons signalé combien les questions de personnes avaient été déterminantes dans la constitution des Comités d'organisation. Le Gouvernement avait penché provisoirement vers une formule mitigée qui ne plaçait pas la profession sous la coupe de fonctionnaires, mais qui ne faisait pas élire les dirigeants par leurs pairs. Il faut reconnaître que les choix des membres des Comités par les pouvoirs publics et la place réservée aux Commissaires du Gouvernement était dans son principe la seule solution alors valable. De sa mise en pratique, autant sinon plus que de l'évolution des circonstances, dépendait le sort de cette institution.

Quand on aborde un jugement sur la politique des Comités d'organisation on doit se référer au message du Maréchal Pétain, qui le 12 août 1941 a prononcé un sévère réquisitoire contre les Comités après avoir rappelé qu'ils étaient nés dans la nécessité et avaient grandi dans l'empirisme. « On n'a pu trouver réunies sur la même tête l'impartialité et la compétence... Quant à la puissance des trusts, elle a cherché à s'affirmer de nouveau en utilisant pour ses fins particulières l'institution des Comités d'organisation... Ces organismes provisoires ont été trop nombreux, trop centralisés et trop

lourds ». Ce message avait eu un certain retentissement et fut suivi de l'adoption par un Conseil de Cabinet de mesures de redressement. En fait, aucune disposition n'a été appliquée immédiatement : les révocations ou remplacements attendus n'eurent pas lieu et la réforme des procédés de financement des Comités resta relative ; par contre, les Comités s'orientèrent plus nettement vers une décentralisation régionale et des Conseils Consultatifs Tripartites furent créés. Quant à la réduction du nombre des Comités d'organisation, elle n'a jamais été réalisée, et leur regroupement en familles professionnelles est effectué indirectement et sur d'autres bases en application de la Charte du Travail. D'ailleurs, on ne peut guère envisager ce remaniement des Comités que sous forme d'une incorporation des Comités secondaires dans de gros Comités dont la structure ne s'en trouvera que plus ramifiée et hiérarchisée. Il n'est pas assuré qu'ainsi leur action soit plus facilitée et leur intervention mieux appropriée.

Pour en revenir aux membres des Comités, il est incontestable que certaines manœuvres ont été opérées au profit d'intérêts privés. Mais le nombre et l'ampleur de ces détournements de pouvoirs restent en deçà de ce qui est supposé par le public. Il faut reconnaître que dans l'ensemble la composition des Comités révèle une hauteur de vue, une aptitude technique nullement en dessous de ce que le pays méritait. Des fonctions ingrates, de lourdes responsabilités ont été acceptées bénévolement par des hommes dont le dévouement ne doit pas être soupçonné, en instaurant un climat de défiance préjudiciable au succès de la mission qu'ils ont prise à cœur. S'ils ont commis des erreurs et procédé par tâtonnements, c'est que les directives précises manquent dans une économie bouleversée et difficile à manier parce qu'on n'est pas maître de ses tenants et qu'on en discerne mal les aboutissants. Après vingt mois de fonctionnement quelque peu heurté, le régime n'est pas condamné définitivement. Au moment où il saisit ses méthodes et ses fins, il faut que ses adversaires lui accordent un moratoire, ne serait-ce que parce qu'il ne peut être question raisonnablement de le remplacer. Au reste, non imbu d'un esprit de systématisation, il se prête à des corrections, à des rectifications, à des améliorations.

Essentiellement, les Comités sont jugés dans leurs tâches d'après les irrégularités, les injustices et les réductions des contingents répartis, alors qu'ils sont, sous la sujétion des Répartiteurs, eux-mêmes en proie aux difficultés inhérentes à une pénurie grandissante. Leur objectif prééminent demeure la satisfaction au meilleur compte, et surtout avec le moins de matières premières, du plus grand nombre de besoins sans laisser une concurrence désordonnée attenter aux intérêts solidaires des travailleurs et des chefs d'entreprises. Or, cet objectif reste au seuil d'une organisation professionnelle constructive. Cependant, c'est aux conditions présentes d'une économie de disette que les Comités doivent jusqu'ici d'avoir pu s'implanter dans le mécanisme technologique, pour amorcer cette œuvre qui doit prolonger l'Economie Dirigée.

C. — PERSPECTIVES D'AVENIR

Il est remarquable que tous les commentaires sur le régime né de la loi du 16 août 1940 se dérobent lorsqu'il s'agit de préciser les perspectives d'avenir réservées aux Comités d'organisation. A vrai dire, faute de données positives et stables, on ne peut que se borner à affirmer que le maintien, la réforme ou la disparition des C. O. est fonction à la fois de l'utilisation qu'en feront les responsables (ce qui n'est pas sans rapport avec la position prise par les assujettis), et de l'évolution d'une économie actuellement resserrée (dont les facteurs sont liés à l'issue de la guerre). Il y a là deux principes de solution dont l'un est interne et l'autre extrinsèque aux professions. Du second nous retiendrons seulement que l'Economie Dirigée va de pair avec un étatisme politique, qui se situe lui-même à l'interférence d'exigences et de modalités, au nombre desquels la Répartition, subordonnée à la pénurie, joue un rôle déterminant. Par contre, selon que les membres des Comités détourneront leurs pouvoirs réglementaires ou les justifieront, et selon que les chefs d'entreprise de dégageront du bien commun ou s'y incorporeront, on aboutira à un renforcement de l'étatisme ou à un rétablissement de l'autonomie.

Si l'intervention des Comités et si l'indiscipline des profes-

sionnels donnent lieu à des abus, il n'apparaît pas qu'un retour au libéralisme sera, non pas prôné, mais effectué. Si l'œuvre des Comités s'affirme constructive et si l'activité des ressortissants se montre ordonnée, il est à prévoir que les Pouvoirs Publics relâcheront leur tutelle (1). Il reste que si ces conditions ne sont que trop en rapport avec les réactions des intéressés, elles ne sont pas assez indépendantes du déterminisme des faits.

A cet égard, les Comités d'organisation s'inscriront pour quelques années dans l'histoire des faits économiques, parce qu'avec le temps ils prennent racine et qu'ils ne sont pas assez nuisibles pour être balayés. Encore faudrait-il les remplacer ! Et modifierait-on la formule, qu'on ne changerait pas les intéressés.

A supposer qu'un bouleversement des institutions soit réalisable aujourd'hui, croit-on qu'une atténuation de la pénurie et de la disette surviendrait demain ? Ces considérations du moment demeurent les fondations essentielles de la Cité future.

Quoi qu'il en soit, les Comités se sont donnés comme fins : faire face au présent tout en édifiant l'avenir, c'est-à-dire maintenir le minimum vital en préparant la prospérité future. A ce titre, ils sont habilités à réformer la structure d'ensemble des Professions et à réadapter l'organisation interne des entreprises; ce qui revient d'une part à exclure les poids lourds qu'on traîne par habitude et éliminer les entraves stérilisantes qui retardent le progrès, et d'autre part à permettre le développement d'activités paralysées et l'éclosion d'exploitations régénérées, à la fois dans le cadre de la Profession (Automobiles et Voitures électriques) et dans le cadre interprofessionnel (Frigorifiques et conserves alimentaires).

En particulier, les C. O. doivent s'efforcer de faire profiter l'industrie de la pause actuelle qu'offre l'autarcie pour renou-

(1) Notamment, si le contrôle effectué par les Comités ne doit pas se faire tyrannique et tracassier, il importe aussi que les ressortissants ne trouvent pas dans ce contrôle une consécration des manœuvres frauduleuses. De même, l'opportunité d'un secteur libre au profit du bien commun ne justifie pas les dissidences vers des intérêts personnels.

Cela étant, il apparaît bien que certains Comités, ayant fait leurs preuves, subsisteront sans changements notables.

veler les techniques et les outillages, tâche que favorisent les excédents de trésorerie et que sollicitent les déficiences de productivité. Investissements et prototypes contribueront à mettre le pays en mesure de tenir sa place dans l'économie d'après-guerre, ce qui suppose que les Comités parviennent à s'élever au-dessus des préoccupations immédiates pour « penser » leurs Professions. Dans cette perspective, produire davantage ne doit faire passer au second plan la nécessité de fabriquer mieux. L'Organisation Professionnelle s'accompagne aussi bien de la quantité que de la qualité, dans la mesure précisément où les considérations quotidiennes prévalent, sans négliger de susciter un potentiel dont la valeur ne sera rentable que dans plusieurs années. Or il semble bien que le climat le plus favorable aux activités nationales dans la lutte à venir (qui gardera des points de connexité avec les données antérieures) soit de concurrencer les autres pays par des améliorations et des perfectionnements qu'il importe de stimuler dès maintenant (1).

A cet égard, pour que les Comités dépassent leur tâche de sous-répartition qui prédomine pour le moment, et se consacrent à une organisation qui aura des prolongements valables dans l'avenir, il importe qu'ils sentent la possibilité et la nécessité d'une politique durable. Or il est indéniable que les C. O. ne peuvent oublier qu'ils relèvent d'une institution en principe provisoire, ce qui tempère les raisons d'une intervention d'envergure et à longue portée dans la Profession. Ils ont donc tendance à ne faire appel qu'à des expédients, des adjuvants sans ampleur ni efficacité. Notamment aucun effort persévérant de moralisation ne peut être entamé, pas plus que la préparation sérieuse de cadres.

Par suite, il revient aux Comités de justifier à la fois une intervention occasionnelle en temps de crise et d'indigence, et une fonction efficace en temps de stabilité et d'opulence. Le point critique de leur action sera de réaliser la soudure après la liquidation des hostilités, avant l'instauration de l'ère nouvelle ; car l'Organisation Professionnelle au travers des Comités risque de n'apparaître que comme une règle

(1) Sur ce plan, il convient d'une part d'encourager les efforts industriels susceptibles de réaliser des spécialités universelles, et d'autre part de favoriser l'essor de l'artisanat pour l'exportation. Ceci implique un rajustement de certaines activités au regard de leur productivité foncière.

d'exception et non comme un facteur d'équilibre. Le même problème se pose en face de l'Economie Dirigée...

En tous cas, on sent les inconvénients d'un dirigisme totalitaire. On admet également les bienfaits d'une économie organisée. Et la constitution de tribunaux d'honneur professionnels a pu être envisagée pour codifier les règles de la profession, qualifier les infractions et déterminer les sanctions correspondantes (1). Mais dans cette même perspective, on voit mal que ceux qui président aux destinées des professions puissent être élus par leurs pairs (2) ; car le jour où politiquement la formule électorale pourra revivre, économiquement la formule du Comité sera surannée.

Aussi bien la question se complique avec l'intégration du Social dans le système, et c'est sur la Charte du Travail que nous voudrions axer nos dernières considérations.

L'Organisation Professionnelle est destinée à régler la technique des rapports des entreprises entre elles et non pas les rapports des agents de la production au sein des entreprises elles-mêmes. Seul le Corporatisme englobe les trois aspects des activités industrielles et commerciales (pour toutes les catégories d'éléments y concourant) : économique, professionnel, social (3). Or la Charte du Travail se cantonne au Professionnel et au Social : comme pour la loi du 16 août 1940, il semble bien que l'on ménage les étapes par des institutions

(1) A ce propos, on peut noter que les juridictions du Travail prévues par la Charte du Travail se rapprochent des Tribunaux d'honneur sociaux allemands.

(2) Dans le premier projet de « Charte de l'Organisation Professionnelle » (décembre 1940), les Conseils nationaux tripartites (composés de représentants des patrons, de salariés et des consommateurs) devaient désigner les membres des Comités économiques avec l'agrément du ministre. Un commissaire du Gouvernement restait placé auprès de ces successeurs des Comités d'Organisation actuels et un ou plusieurs représentants des salariés y avaient accès.

Par ailleurs, l'art. 70 de la Charte du Travail dispose que les premières désignations des conseils d'administration des organismes professionnels à créer feront l'objet d'arrêtés inter-ministériels, compte tenu des propositions des Commissions provisoires d'organisation par famille professionnelle qui sont elles-mêmes nommées par arrêtés.

Ainsi donc le droit de représentation est fortement tempéré par le contrôle de l'Etat, le pouvoir d'autorité devant prédominer.

(3) *Economique* correspond à : programmes de fabrications, concentration des usines, rationalisation ; *professionnel* à : conventions collectives, apprentissage, licenciements ; *social* à : sécurité du travail, retraite des ouvriers, amélioration des conditions d'existence.

transitoires dont l'issue est fonction à la fois des événements extérieurs et des agissements des intéressés.

Au reste, il n'est pas assuré que discipline économique et ordre social puissent être incorporés dans une ossature commune (répondant plus à une architecture géométrique qu'à un dispositif pragmatique). Il vaudrait mieux se borner à assurer une liaison entre ces deux domaines majeurs qui s'articulent sans se confondre. A cet égard, la Charte du Travail édicte le maintien en activité des Syndicats distincts en attendant qu'il soit statué sur leur dissolution ou leur intégration dans la nouvelle organisation professionnelle (art. 72). De plus, en raison des circonstances, les Comités d'organisation restent compétents en matière économique jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement, car l'organisation professionnelle est appelée à connaître de tous les aspects sociaux et économiques de l'activité professionnelle (article 4) (1).

Ces dispositions traduisent, sinon de timides tâtonnements, tout au moins une réserve prudente. Est-ce à dire que l'ensemble du problème doit être repris plus tard dans des temps meilleurs, propices à une structure qui fasse la part de l'autonomie et de la communauté, entre un libéralisme outrancier et un dirigisme intégral ? En tout état de cause, il semble bien qu'on ne veuille procéder que par sondages successifs et par ajustements progressifs, bref, par la méthode expérimentale.

(1) Il est intéressant de rapporter la structure de la Corporation des Pêches Maritimes instituée par la loi du 13 mars 1941. Cette organisation corporative comporte deux catégories d'éléments : les Syndicats locaux et les Unions régionales qui ont des attributions d'ordre social, et les Comités interprofessionnels et les Commissions régionales qui ont compétence en matière économique. Au sommet se fait la rencontre dans le Comité Central Corporatif, directeur général de la Corporation tant au point de vue social qu'au point de vue économique.

Dans chaque branche, un courant inverse fait évanouir le Comité Central des Syndicats et Unions qui ont droit de présentation, tandis que le Comité Central propose à l'agrément du Secrétaire d'Etat à la Marine les membres des Comités interprofessionnels qui eux-mêmes participent à la désignation des Commissions régionales.

Par ailleurs, la loi du 27 mars 1942 portant « organisation préliminaire de la Corporation de la Marine de Commerce » prévoit la constitution de Syndicats locaux et Comités sociaux d'entreprises au premier échelon, d'Unions régionales de Syndicats et de Comités Sociaux régionaux au second échelon, et enfin d'un Comité Central de la Marine, assisté de Comités économiques ne comprenant en principe que des représentants des armateurs.

Il est significatif, en effet, que les Syndicats subsistent en pendant aux Comités. Aussi bien, la nécessité de réaliser l'harmonie et l'adaptation réciproque des mesures sociales et économiques est affirmée par l'article 78 de la Charte du Travail. Les représentants des Comités d'organisation feront connaître aux Comités sociaux, nationaux et régionaux les répercussions que leurs décisions sont susceptibles d'exercer sur la vie économique de la profession, notamment en ce qui concerne les répercussions des taux et modalités de salaires sur les prix de revient et les rendements, ainsi que les conséquences économiques de mesures telles que le classement des ouvriers ou la répartition des congés payés. Inversement, les représentants des Comités sociaux doivent pouvoir intervenir dans l'élaboration de toutes mesures économiques à répercussion sociale possible, par exemple les décisions concernant l'arrêt ou le ralentissement d'activité d'une entreprise ou la modification technique des formes de travail. Au surplus, Comités d'organisation et Comités sociaux doivent préparer de concert toutes les dispositions dont l'aspect est simultanément économique et social, comme la formation professionnelle. Ces modalités permettront d'éviter les erreurs d'un patronat qui méconnaissait les nécessités sociales et d'un prolétariat qui ignorait les possibilités économiques (1).

Cela étant, il convient de signaler une double tendance vers une réduction de la sphère d'action de l'Etat au profit de la Profession organisée. D'une part, la loi du 17 décembre 1941 a prévu que les usines arrêtées en application du plan d'aménagement de la production bénéficieront d'une allocation compensatrice qui leur sera versée par le Comité d'organisation dont elles relèvent. On rencontre là une marque de solidarité qui, du plan économique, pourrait passer sur le plan social dans la mesure où chaque Famille professionnelle prendrait à sa charge la distribution des allocations familiales, l'organisation des assurances et l'attribution des secours de chômage (la notion de patrimoine corporatif est en ce sens). D'autre part, la Charte du Travail stipule que des associations mixtes, existantes ou à créer, pourront tenir lieu de

(1) Mais on doit souligner que les Comités d'Organisation paraissent portés à fusionner avec les Syndicats patronaux plutôt qu'à s'intégrer dans les futures Corporations.

Comités sociaux (art. 38). De même les professions disposées à réaliser une organisation habilitée à connaître à la fois des questions économiques et sociales pourront soumettre à l'agrément des pouvoirs publics une Charte corporative particulière où seront déterminés leurs pouvoirs et leurs prérogatives (art. 39); en pareille occurrence, la suppression des C. O. s'en suivra (1). Dans les deux cas, ces réalisations sont subordonnées à l'accord de la majorité des intéressés qui fera loi, sous réserve de l'approbation des Pouvoirs Publics.

Ainsi serait amorcée une action tendant à prendre les devants pour soutirer certaines attributions et interventions de l'apanage de l'Etat.

Les intéressés, ayant pris enfin conscience du danger d'un mouvement qui va du syndicalisme démagogique au corporatisme autoritaire, n'ont plus qu'à témoigner de leur aptitude à s'organiser, après avoir bénéficié de l'appui des Pouvoirs Publics. S'ils échouent, que ce soit en raison des divergences de leurs préoccupations, ou en fonction des conditions de vie actuelle, ils en incrimineraient vainement le dirigisme, c'est-à-dire le manque d'indépendance. Aucune autre occasion de corporatisme non administratif ne s'offrirait à eux. Au contraire, l'Etat conclura à la nécessité indéfectible de tout prendre en mains. C'est dire que la Profession, par les Comités d'organisation comme par les Comités sociaux, doit triompher de ses errements pour renaître à l'autonomie.

Il reste que dans les difficultés économiques (inhérentes à la pénurie de matières) comme dans les efforts sociaux (afférents au climat psychologique) des temps présents, l'Organisation Professionnelle puise sa valeur de dépassement et des forces de redressement.

(1) Une quinzaine de chartes corporatives ont été déjà élaborées par des professions de caractère principalement artisanal (boucherie, impression, sur étoffes, boulangerie).

Par ailleurs, nous avons signalé les projets d'organisation corporative qu'ont été chargés d'établir certains C. O. relevant du Secrétariat aux Communications; c'est ainsi que la Charte de la Batellerie a vu le jour.

Conclusion

Au terme de notre étude sur les dispositions et les réalisations de l'économie actuelle, il nous est loisible de dégager les grandes lignes de cette expérience qui, tentée au cours de l'armistice, se voit patronnée par le Gouvernement, mais doit plus encore être l'œuvre des Professionnels.

Auparavant, qu'il nous soit permis de mettre en parallèle les Corporations de métiers de l'ancien régime et les Comités d'organisation de la loi du 16 août 1940. Leurs liens paraissent quelque peu artificiels. Pourtant on ne peut méconnaître qu'il est des traits communs à ces deux institutions, sinon dans leurs fins, tout au moins dans leurs modalités. Certes il faut se garder de voir dans l'une un précédent qui vaille comme modèle pour l'autre; il n'en reste pas moins que des particularités de l'ossature corporative trouvent leurs pendants dans les dispositions de l'organisation professionnelle. Ce sont ces « antécédents » qu'il convient de mettre en relief.

Ainsi, l'ancienne Corporation n'apparaît pas comme un groupement volontaire où l'on était libre d'entrer ou non : pour exercer la profession, il faut faire partie de la communauté de métier et en accepter la loi obligatoirement. La Corporation constituait en effet un cadre à la fois politique, économique et social, avec ses dirigeants connus et responsables, dont l'autorité s'exerçait sous le contrôle des Pouvoirs Publics.

Le Roi, tout en tendant à l'uniformité, a tenu compte des

traditions de métiers et des privilèges des villes, d'où une diversité de systèmes de réglementation (1).

Les métiers jurés, qui révèlent le plus clairement les traits originaux de la corporation médiévale, constituent des corps régulièrement organisés, jouissant des avantages juridiques reconnus à la personnalité morale, symbolisée par un sceau et des armoiries. Ils sont nantis du pouvoir réglementaire à base de statuts concernant les coutumes du métier, et de décisions intéressant la vie du corps. Le pouvoir disciplinaire en est la conséquence : il faut veiller en effet aux applications intérieures de la loi professionnelle qui édicte des règles de travail très précises. Principalement la réglementation organise l'apprentissage, limite l'approvisionnement libre ou impose des modalités de répartition des matières premières, édicte des conventions collectives, décide de la création et de l'extension d'entreprises (pour employer un langage moderne), indique aux maîtres la conduite à tenir dans la fabrication et la vente des produits dont elle détermine les caractéristiques et la qualité. De tels principes ne suppriment pas

(1) D'après le Registre de la Taille publié en 1292, on peut établir ainsi la répartition des métiers organisés corporativement à Paris :

Alimentation	16
Construction	16
Métaux	22
Industries textiles	19
Habillement et équipement	29
Industries diverses	20
Ameublement	10
Industries d'art et de piété	8
Professions annexes à la médecine	2

128

Il est remarquable que cette superstructure corresponde assez exactement avec le dispositif actuel. Notamment le seul Comité du Bâtiment et des Travaux Publics doit être rapproché des deux Corporations de la Construction, et les Comités Métallurgiques tiennent une place aussi importante que les 22 Corporations des Métaux. Il n'est pas jusqu'au nombre des Comités qui ne soit du même ordre de grandeur que celui des Corporations (mais si un édit de 1691 fixe encore le nombre des corporations à 127, un édit d'août 1776 effectue leur regroupement en 44 communautés de métiers).

Par ailleurs, des Fédérations rapprochaient pour des fins communes des métiers distincts mais voisins (en particulier les métiers complémentaires de l'industrie textile se solidariseront pour établir la bonne réputation de la Draperie de Chartes) ; les Comités généraux contemporains témoignent de moyens et de buts semblables. Quant aux Six-Corps des marchands de Paris, qui représentaient les intérêts du haut commerce, ils n'apparaissent pas très éloignés du Comité général de l'Organisation du Commerce.

pour autant l'émulation et l'initiative : sans compter les secteurs libres, il reste une place pour le savoir-faire des maîtres qui doivent aussi s'ingénier à se procurer une clientèle et à la conserver.

Et c'est en vue de concilier l'intérêt public et les préoccupations particulières que le métier est dirigé par les maîtres réunis en assemblée générale, à laquelle habituellement les compagnons ne prennent pas part, même pour le choix du bureau restreint de jurés. Ceux-ci doivent prêter serment et être agréés par les Pouvoirs Publics, qui peuvent les désigner d'office et surveiller leur administration. Ils correspondent en quelque sorte aux membres des Comités d'organisation.

Pour faire observer toute cette réglementation, œuvre de l'assemblée générale, les jurés, gardes ou syndics, disposent de pouvoirs de contrôle étendus : droit de « visite », pouvoir de juridiction en matière de contraventions professionnelles. Ils saisissent les marchandises, condamnent à des amendes, interdisent l'exercice du métier. Ils peuvent constater les infractions et renvoyer les délinquants devant la justice publique qui sanctionne les règles de droit corporatif. D'autre part, à côté de sa juridiction disciplinaire à charge d'appel devant la juridiction de droit commun, chaque corps a sa juridiction arbitrale.

Il était par suite normal qu'un corps professionnel, maître de sa loi et de sa discipline, soit qualifié pour représenter auprès des autres corps professionnels et auprès des pouvoirs publics les intérêts du métier qu'il incarne. C'est ce que les jurandes et maîtrises n'ont pas manqué de faire, ayant droit d'ester en justice : leurs dirigeants pourchassent les chambrélans, se défendent contre le commerce des métiers libres, protestent contre l'acquisition de brevets par des juifs, entrent en contestation avec les fermiers des droits royaux.

Au surplus, les métiers jurés possédaient des deniers affectés à l'application des statuts et fournis par des taxes, les droits de maîtrise et des amendes. Si les ressources se montraient insuffisantes, on avait recours à des cotisations extraordinaires sur les membres du métier, ou on empruntait. Et l'on trouve déjà une forme de Caisse de Péréquation quand, par exemple, les imprimeurs en taille-douce de Paris forment une bourse commune, où chaque maître doit verser

le tiers de ses gains, la répartition en étant faite par quinzaine.

L'autorité publique a laissé d'autre part aux Corporations maintes fonctions qui intéressent le bien de tous : l'organisation cohérente qu'elles constituent présentait un appui précieux et diverses charges d'intérêt public leur ont été confiées, comme le service du guet. Les corps professionnels notifient les ordonnances de police aux gens du métier et doivent tenir la main à leur exécution. De plus, le Roi avait recours pour ses finances aux communautés de métiers qui participaient ainsi à l'administration des impôts.

En revanche, les Corps ont toute latitude d'adresser au Roi des remontrances ou des représentations sur des questions qui les intéressent. Les jurandes et maîtrises sont parfois consultées, et c'est pour avoir des conseils plus larges en matière économique que le Roi créa des chambres de commerce.

Les Corporations agissaient sous le contrôle de l'autorité publique seule qualifiée pour définir en dernier ressort les exigences du bien commun. L'approbation des statuts était sanctionnée par des lettres-patentes d'érection. En outre, — à l'instar des Commissaires du Gouvernement — le juge royal de police avait un pouvoir de substitution en cas de négligence avérée, et le prévôt avait le droit de visitation sur les métiers; sa surveillance et celle de ses examinateurs ou sergents se superposaient à celle des jurés pour en relever les défaillances et le laisser-aller. Par ailleurs, l'une des principales préoccupations des pouvoirs publics fut de lutter contre les tendances au monopole et les ententes de prix qui pouvaient naître dans certains métiers.

La subordination de l'organisation corporative à la Puissance Publique s'est manifestée de façons différentes selon les siècles. Ne songeant qu'à remédier aux abus et à en prévenir le retour, le Roi tendait à relâcher sa tutelle pour faire confiance plus largement aux dirigeants des professions. Dans cet ordre d'idées, il a apporté de nombreux correctifs et dérogations au monopole des corporations si le bien commun l'exigeait, ne serait-ce que pour favoriser l'accès à la maîtrise des compagnons pauvres, tempérer les exigences des métiers et freiner la hausse des prix. De plus, l'administration supé-

rieure intervenait pour trancher les contestations, assouplir la réglementation des métiers jurés, élargir les attributions des métiers réglés, limiter l'activité des métiers libres, et réaliser des fusions ou procéder à des rattachements. Bref, redresser, coordonner, orienter.

Ces grandes lignes dégagées d'un bref rappel des principales caractéristiques de l'ancienne Organisation Corporative se retrouvent à des titres divers dans l'Organisation Professionnelle actuelle (exercice d'un pouvoir réglementaire sous la tutelle des pouvoirs publics) (1).

Mais ici s'arrête la ressemblance. Car la mentalité comme la conjoncture diffèrent profondément. Surtout, il faut se garder de cristalliser les Communautés de métiers pour les mieux rapprocher de nos Comités d'organisation. Au reste, ceux-ci ne se prêtent guère encore à être envisagés d'un point de vue doctrinal ou scientifique, n'ayant pas atteint leur maturité ni constitué tous leurs rouages.

Assurément, les Comités correspondent aux Corporations dans leur opportunisme empirique. Mais il convient de déterminer les bornes de cette assimilation.

Il n'est pas besoin de souligner les divergences de données et de modalités qui séparent l'économie médiévale de l'Economie d'armistice. Les institutions corporatives n'ayant pas à régir les rapports du Capital et du Travail, et les conditions de travail étant minutieusement réglementées, désordres économiques et conflits sociaux étaient en majeure partie exclus.

En outre, les Corporations de l'ancien régime ne sont pas nées de textes législatifs. Par contre, elles ont éclos dans un âge foncièrement chrétien. L'esprit de solidarité a groupé les gens de métiers libérés du cadre domanial, mais isolés devant la renaissance commerciale du XIX^e siècle. Les premiers groupements se sont formés dans un même but d'assistance ou de piété. Puis le mouvement a rapproché dans des associations particulières des gens de même profession, les marchands se réunissant d'abord pour limiter les risques de leurs affaires, avant que les artisans se concertent pour obtenir des privilèges. Et si les Corporations ont pris rapi-

(1) En particulier, les difficultés de rattachement entre nos Comités ne sont pas sans rappeler les multiples procès que se firent les Corporations.

dement une forme laïque, elles sont restées doublées d'une confrérie.

Ainsi peut-on retracer la naissance spontanée et progressive d'associations coutumières qui ont tâtonné avant de trouver un dispositif d'équilibre dans la Société. Par la suite, cette création de volontés groupées a été consacrée par l'autorité publique comme élément de l'ordre social. Mais il n'était pas question d'Etat corporatif. On était installé dans le cadre du Corporatisme pour ainsi dire sans savoir comment, sans se demander pourquoi. L'Organisation Corporative s'est transformée d'institution autonome et fraternelle en institution d'Etat. Elle apparaît essentiellement comme un mouvement de fait et a été peu à peu entérinée et reconnue, avant de trouver en elle-même des forces dissolvantes lorsque s'est éteinte la Mystique morale nécessaire à l'action salulaire des Corporations.

L'Organisation Professionnelle d'aujourd'hui est avant tout une institution économique. L'Organisation Corporative d'autrefois, tout en tendant à jouer un rôle politique, répondait à un souci d'équilibre social. Par ailleurs, l'Organisation Corporative était localisée dans les villes, et ne s'est jamais élevée au plan national ; les Corps de métiers sont restés des groupements fort restreints, de caractère quasi familial, sous une autorité monarchique. Pendant des siècles, les ouvriers ne furent guère plus nombreux que les maîtres, tandis que l'artisanat ne peut qu'avoir une place secondaire dans l'économie moderne. En outre, à la fin de l'ancien régime, la moitié à peine des métiers avait pu être corporatisée, alors que la création des Comités d'organisation s'est étendue à la presque totalité des branches d'activités industrielles et commerciales.

La comparaison entre les Comités actuels et les Corporations de l'ancien régime ne saurait donc conduire qu'à des analogies assez sommaires. Pourtant, il importe de ne pas quitter l'exemple du passé sans en rechercher des enseignements et des conseils. A ce titre, rappelons ce qui a suscité l'épanouissement des Corporations et provoqué leur dégénérescence. Les Comités d'organisation, pour autant qu'ils s'alignent dans les mêmes perspectives, ont à s'inspirer de leurs résultats et à éviter leurs erreurs.

L'esprit d'entraide social et le sens de la communauté professionnelle imprégnaient, cimentaient les communautés d'arts et métiers. De même que leur monopole était entendu comme une garantie de l'exercice normal de la Profession, leurs privilèges ne valaient que dans la mesure où elles avaient le sentiment de leur fonction sociale. La réglementation des rapports confraternels, des procédés techniques et des pratiques commerciales devait être conforme à la fois aux intérêts des artisans et aux intérêts des consommateurs, donc au bien commun. Le corps discipliné poursuivait des fins d'intérêt général. Par contre, le monopole n'est plus justifié, ni les privilèges s'ils deviennent un prétexte commode qui masque des intérêts âpres et peu élevés. Alors, l'ingérence des Pouvoirs publics dans le domaine des activités économiques n'est plus appelée par de seules raisons fiscales ou politiques.

En effet, imbus d'égalitarisme et figés par la routine, les maîtres n'ont cherché que sécurité et stabilité. Dans ces conditions, les jurandes et maîtrises ne devaient plus apparaître que sous l'aspect d'institutions parasitaires et désuètes, en se montrant rebelles à toute combinaison ou innovation favorable au bien commun qui aurait pu entraîner un déséquilibre nécessitant des rajustements. A cet égard, l'avènement d'un esprit et de méthodes étrangères aux traditions a amené le déclin de l'Organisation Corporative et favorisé le système capitaliste. Il reste que les règlements, étriqués et méticuleux, étouffaient les activités au détriment de tous. Pour améliorer et vivifier la production, il aurait fallu un effort d'adaptation et de renouvellement, partant un renoncement à des positions assises sur des monopoles, à des droits acquis par privilèges (1).

(1) On ne peut qu'être frappé par la singulière valeur d'actualité que prennent les reproches formulés à l'encontre des Corporations. Des protestations s'élevaient alors contre la division excessive des métiers, l'absurdité des règlements, l'exclusivisme des maîtres et l'étroite surveillance des manufactures. Stérilisant les forces de progrès, le monopole jalousement défendu dispensait le fabricant (mis par ailleurs à l'abri de la concurrence étrangère) de se soucier de la qualité et du bon marché des produits.

Les Corps, instruments de politique et de ressources financières, étaient impopulaires pendant que se faisaient insupportables contraintes et prohibitions. Le physiocrate Gournay réclamait la liberté du commerce en professant que les Corporations avaient abouti « au renchérissement et

Retenons donc de cet examen rétrospectif deux principes de conduite : les Comités doivent agir avec souplesse et dynamisme, en se gardant de toute intervention tyrannique et restrictive. En outre, l'Organisation Professionnelle (qui n'est pas sans contacts avec le Social), relève certes de la Technique; mais elle repose essentiellement sur la Morale.

*
* *

Cela étant, il convient de nous reporter à la loi du 16 août 1940 pour souligner les quelques traits qui président à son inspiration et dépassent ses dispositions.

L'empirisme d'une doctrine à peine ébauchée rejoint l'opportunisme des applications parfois incohérentes. On s'est trouvé en face d'un état de fait qu'on s'est efforcé de définir puis de canaliser, avant de pouvoir le maîtriser et l'orienter. Il a fallu aller au plus pressé, c'est-à-dire étayer l'Economie avant de donner un cadre au Social. Car la reconstruction de l'Economie a fait l'objet d'hésitations fondées sur l'incertitude politique, elle-même conditionnée par l'état de guerre, sa durée et ses répercussions. Le Social, situé dans le prolongement et à la convergence du Politique et de l'Economie, devait être laissé en suspens pour un temps.

Par ailleurs, il fallait prendre position d'abord sur le plan général de l'Organisation Professionnelle, puis sur le terrain particulier des Comités d'organisation. Le problème, s'il était renversé, n'était pas nouveau. Déjà, depuis quelques années, il s'agissait d'enlever à l'Etat, par une discipline professionnelle consentie, le prétexte et la charge de ses interventions qu'appelaient le désordre et le déséquilibre du régime libéral. Or, on déplorait l'impuissance des Syndicats et Ententes à organiser le domaine social et économique; mais les Pouvoirs Publics tout en ressentant la nécessité de leur action en appréhendaient les possibilités.

à la restriction de la fabrique ». Le mémoire de Bigot de Sainte-Croix, stigmatisait les abus des jurandes et maîtrises, et déclarait : « Rétablissez l'ordre de la nature en rendant la liberté, et il n'y aura plus dans le commerce ni fraude, ni contraventions, ni survente ». Et l'Encyclopédie de rappeler que « les corps particuliers n'existent point pour eux-mêmes ni pour eux; ils ont été formés par la société et ils doivent cesser d'exister au moment qu'ils cessent d'être utiles ».

Après la défaite, il a fallu se décider rapidement. Et la formule pour laquelle on a opté faisait la part des données de circonstances sans engager définitivement le régime à venir. On se réservait de diriger étatique l'économie, mais on ménageait une issue corporative.

A tout prendre, si l'administration n'était pas apte à faire plus que contrôler les activités industrielles et commerciales, elle préférait remettre aux intéressés la mission de les soutenir. C'était une dernière chance que se donnait l'Etat de n'avoir pas à prendre en charge tous les éléments et tous les facteurs de la vie économique nationale ; c'est une occasion unique qui s'offre aux entrepreneurs de sauver l'organisation autonome des professions.

D'ailleurs, cette mutation des faits et des idées, qui peut paraître connexe au passage brutal d'une économie prétendue libérale à une économie supposée dirigée, n'est que la résultante de transformations structurelles qui ont vu s'amorcer depuis cinquante ans une organisation professionnelle à la fois spontanée par les Ententes (trop intéressées) et obligatoire par l'Etat (trop incompetent). Des velléités fragmentaires, des manifestations sporadiques avaient déjà jalonné une évolution que le bouleversement des événements politiques et économiques n'a fait que précipiter (1).

A l'interférence de ce double mouvement, on a mis sur pied un système qui confie un pouvoir réglementaire à des patrons, choisis par les pouvoirs publics à qui il revient d'exercer une tutelle sur l'utilisation des moyens d'action confiés aux Comités. Ainsi le fondement de l'ordre économique nouveau repose sur le principe d'autorité, l'Etat donnant l'appui de son concours à des professionnels responsables devant lui. On n'avait guère d'autre choix qu'une économie dirigée pour articuler les forces d'autorité et de représentation, puisqu'aussi bien le Libéralisme, pas plus que le Socialisme, n'était parvenu à accorder le jeu de la concurrence

(1) On peut remarquer que les consortiums de guerre (formés en 1916-17) font figures de précurseurs des Sections de Répartition actuelles, et que les Groupements d'Importation et de Répartition (prévus par la loi du 11 juillet 1938) se présentent comme la première ébauche des Comités d'organisation tels qu'ils ont été conçus originellement par la loi du 16 août 1940.

avec l'intérêt général. Au demeurant, on s'est efforcé de conjuguer le régime instauré avec les libertés syndicales représentatives et le droit de proposition des membres des Comités par leurs pairs.

Tel est l'aspect essentiel du problème inhérent à la fonction des Comités d'organisation. Services publics ou Corporations ? Il s'agit de trouver un moyen terme entre l'autorité administrative et l'autonomie professionnelle. Or, la conjoncture veut que tous les intérêts particuliers soient rapportés à l'intérêt général, et d'autre part le seul jeu mécanique des textes ne suffit pas à instaurer un professionnalisme fécond. En l'occurrence, le principe des C. O. est fonction de la valeur intellectuelle et morale des responsables comme de la probité et de la discipline des assujettis.

La liberté doit aller jusqu'à la limite des avantages de la direction privée, et la concurrence s'arrêter aux bornes des conflits avec le bien public. Ainsi se trouvent définis les conditions et les objectifs de l'action des Comités. L'Organisation Professionnelle ne doit pas conduire à l'inertie, mais demande à ses adhérents de se ressaisir. Elle ne se contente pas de docilité de la part des ressortissants, mais requiert hardiesse de la part des dirigeants.

En outre, elle est à la croisée des chemins dont l'un conduit au dirigisme étatique. Or, un libéralisme coordonné reste la formule la plus digne de l'humanité et la plus conforme à ses fins. A ce titre, une économie organisée est la seule issue à une économie « gâtée », tout en préparant une économie fructueuse, plus large et plus souple. C'est une question d'esprit et de moralité bien plus que de déterminisme, car la liberté se mérite. D'ailleurs, « la liberté n'est jamais exclusive de l'organisation, bien au contraire, c'est l'organisation qui sauvera la liberté ». Il reste à percevoir sans cesse la juste mesure de cette pression étatique, qui se doit d'infléchir les intérêts professionnels dans le sens du bien commun, sans cabrer les préoccupations particulières au sein des Comités, des Sections de Répartition et des Syndicats.

Quoi qu'il en soit, la loi du 16 août 1940, en ne se préoccupant que de l'Economique, n'est certes pas le Corporatisme. Il n'en demeure pas moins vrai qu'elle peut être utilisée comme un moyen d'y atteindre si elle réalise une œuvre pré-

corporative ; pourtant, elle ne se suffit pas à elle-même pour instaurer l'ordre nouveau, pas plus que la seule Charte du Travail. Mais elle peut contribuer largement à ranimer le lien qui unira la nouvelle corporation à l'ancienne : l'esprit de communauté professionnelle et le sens du bien public.

Toutes choses étant, cette loi du 16 août 1940, dont la portée était en principe limitée, se présente encore comme la clé de voûte de l'économie actuelle avec toutes ses répercussions sur les individus, les groupements et la collectivité. Elle reste la solution principale au problème majeur. Pourtant, elle est bel et bien pragmatique, en ce sens qu'elle régit toutes les activités, et que les faits étendent son application. Mais on lui fait endosser une responsabilité écrasante, en lui laissant toute la charge du redressement matériel du pays, avec son incidence morale. Elle doit soutenir le présent et aménager l'avenir.

Certes, les circonstances n'ont pas depuis tellement changé. Mais surtout le dispositif n'est pas encore au point, parce qu'il a longtemps cherché sa voie, tatonné dans son fonctionnement, amené des mécomptes, rencontré des résistances, nécessité des réadaptations. Bref, c'est à peine si l'institution a atteint son rendement voulu. En tout cas, elle est loin d'avoir pleinement rempli son œuvre, satisfait à sa tâche. Et ce, pour deux raisons : d'abord elle s'est trouvée dépassée par les contingences immédiates, dont elle reste l'esclave ; par ailleurs, on s'y raccroche en attendant de pouvoir lui substituer une législation élaborée d'après cette expérience prolongée (sans compter que cette nouvelle Charte de la Production devra être articulée à la Charte du Travail mise peu à peu en pratique).

A ce titre, la maxime se trouvera confirmée qui veut qu'il n'y ait que le provisoire qui dure... ce qui implique que nécessité fera loi.

Et ici nous touchons de nouveau à un aspect marquant de l'organisation économique actuelle qui incite à mettre en lumière l'idée suivante : les lois font les institutions, mais les institutions ne sont pas faites pour les lois. Vouloir coûte que coûte intégrer toute la vie nationale avec ses caractères

familiaux, professionnels, étatiques dans un Droit fait pour d'autres circonstances, c'est à partir d'un certain point brider toute évolution et tout progrès de la part des hommes, en les condamnant à piétiner dans des institutions inappropriées ; sinon, ce sont les cadres juridiques qui perdent de leur technicité en même temps que de leur efficience.

Déjà, la notion de Droit Commun a fait place à un Droit Public dû à la jurisprudence, à côté d'un Droit Privé dû aux juristes. Et chacun de ces Droits s'est différencié, notamment en législation industrielle d'une part, droit administratif d'autre part.

Et depuis quelques lustres, cette « *summa divisio* » était écartelée, harcelée, pour englober toute nouvelle forme d'activité économique en Droit Privé ou sociale en Droit Public.

Aujourd'hui, les difficultés qui se posent avec une acuité particulière s'appuient sur de nouvelles modalités (1). Il faut que les hommes prennent enfin conscience de leur fonction communautaire comme de leur potentiel d'indépendance ; ce qui implique qu'après avoir reposé les problèmes, ils en repensent les solutions. Certes, toute institution est bonne en soi et ses méfaits ont le plus souvent pour auteurs ceux-là mêmes qui la mettent en œuvre, donc ceux qui la décident comme ceux qui l'appliquent. Il n'en demeure pas moins qu'un rajustement des institutions peut aider les hommes qu'elles concernent à retrouver le sens civique comme le bien-être matériel et l'équilibre moral. D'ailleurs, le Droit faillit à sa mission quand il se borne à entériner un état de fait, parfois déjà en porte à faux.

Bref, il importe d'ouvrir la voie à un Droit nouveau, sinon corporatif, tout au moins professionnel, qui assurera la mise en valeur de l'organisation économique, et maintiendra dans leurs domaines respectifs nos Droits Privé et Public.

C'est assez dire qu'il apparaît vain de critiquer un dispo-

(1) A telle enseigne que la séparation des fonctions réglementaire, administrative et juridictionnelle n'est guère respectée dans l'organisation économique actuelle. Quant aux fameux principes du « Ministre-Juge », il paraît être remis en vigueur pour autant que les termes de l'art. 7 de la loi du 16 août : « le Comité d'organisation propose au Ministre des sanctions... » permettent de conclure au pouvoir de décision et de repression en matière pénale du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle.

sitif qu'on a négligé d'intégrer dans un Droit desséché et trop étroit, mais qu'il y a lieu d'élaborer un Droit vivant et plus positif. Aussi bien, il ne s'agit plus de considérer le sillage d'un passé qu'on remorque, mais de mettre le cap sur un avenir qu'on se trace.

Vu : *Le Doyen,*
GEORGES RIPERT.

Vu : *Le Président,*
EDOUARD DOLLEANS.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
GILBERT GIDEL.

Annexe

Loi du 16 août 1940

concernant

l'organisation provisoire de la production industrielle

ARTICLE PREMIER. — A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, seront dissous par décret les groupements généraux rassemblant, à l'échelle nationale, les organisations professionnelles patronales et ouvrières.

Pourront être dissous par décret les groupements ou organismes professionnels dont l'activité se révélerait nuisible au bon fonctionnement d'une branche d'activité ou incompatible avec l'organisation instituée par les dispositions qui suivent. Le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail fixe la destination à donner aux biens des groupements ou organismes dissous.

ART. 2. — A titre provisoire, et jusqu'à l'établissement du cadre définitif de l'organisation professionnelle, il sera créé, dans chaque branche d'activité industrielle ou commerciale dont la situation rendra cette création nécessaire, un Comité d'organisation. Ce comité sera chargé, sous l'autorité du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail :

1° D'effectuer le recensement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main-d'œuvre ;

2° D'arrêter les programmes de production et de fabrication ;

3° D'organiser l'acquisition et la répartition des matières premières et produits nécessaires aux fabrications de la branche d'industrie considérée ;

4° De fixer les règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, le souci de la qualité, l'emploi de la main-d'œuvre, les modalités des échanges des produits et des services, la régularisation de la concurrence ;

5° De proposer aux autorités publiques compétentes les prix des produits et services ;

6° De prendre ou de provoquer les mesures, de constituer ou de faire constituer les organismes susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité, dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés.

ART. 3. — La composition du Comité d'organisation est fixée par décret contresigné par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail ; les membres de ce Comité peuvent être proposés à l'agrément du Ministre par les organisations ou membres de la branche d'industrie considérée.

Le Ministre désigne un Commissaire du Gouvernement pour le représenter auprès du Comité d'organisation. En cas de carence du Comité, le Commissaire du Gouvernement exerce tous les droits dévolus à ce dernier.

ART. 4. — Le Comité d'organisation peut être autorisé, par décret contresigné par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail, et par le Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances, à imposer aux entreprises une cotisation dont le produit couvrira les dépenses administratives du Comité.

La comptabilité du Comité d'organisation est soumise au contrôle des deux Ministres ci-dessus désignés.

ART. 5. — Les décisions du Comité ne sont définitives qu'après avoir été approuvées par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail, qui peut déléguer, pour certaines catégories de questions, le droit d'approbation au Commissaire du Gouvernement.

ART. 6. — Le Ministre peut, sur la proposition du Comité, procéder à la réquisition, dans le cadre de la branche d'activité considérée, des matières premières, des produits, des services personnels et des entreprises. Le Comité soumet au

Ministre toutes propositions utiles concernant le montant des indemnités à allouer et le paiement de ces indemnités.

Les lois relatives aux réquisitions militaires sont applicables aux réquisitions ordonnées en exécution du présent article en ce qui concerne les sanctions pénales, le règlement des indemnités et les réclamations y afférentes.

ART. 7. — En cas d'infraction aux règlements édictés en exécution de l'article 2 ci-dessus, le Comité d'organisation propose au Ministre des sanctions qui peuvent comporter :

1° L'interdiction temporaire ou définitive pour le Chef d'entreprise ou pour un ou pour plusieurs des dirigeants de l'entreprise d'exercer des fonctions de direction dans aucune entreprise de la branche d'activité considérée ou dans aucune entreprise industrielle ou commerciale ;

2° Une amende au profit du Trésor, à l'encontre d'une entreprise, pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires.

ART. 8. — A compter de la publication de l'arrêté ministériel portant institution du Comité d'organisation, les Syndicats, Associations, Groupements et Organismes quelconques se proposant un rôle de représentation, de défense ou, de manière générale, d'action dans la branche considérée, sont placés sous le contrôle du Comité, qui peut exiger de chacun d'eux la production de pièces et documents quelconques, se faire représenter aux réunions des Comités ou Conseils, et subordonner à son approbation préalable l'exécution des décisions prises.

ART. 9. — Les pouvoirs conférés au Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail par la présente loi sont dévolus au Ministre Secrétaire d'Etat, vice-président du Conseil, aux Ministres, Secrétaires d'Etat aux Finances, à l'Agriculture, aux Communications, à l'Instruction Publique et aux Secrétaires d'Etat à la Guerre, à la Marine et à l'Air pour les diverses branches d'activité ressortissant à chacun d'eux.

Les décisions prises en application de la présente loi sont contresignées par le Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances, toutes les fois qu'elles visent des entreprises subventionnées par l'Etat.

Bibliographie ⁽¹⁾

A. — OUVRAGES GENERAUX

- BASTER (A.-S.-L.). — Le crépuscule du capitalisme américain (1937).
BAUDIN (L.). — Précis d'histoire des Doctrines économiques (1941).
— Le Corporatisme (1941).
— L'Economie dirigée à la lumière de l'expérience américaine (1941).
BOISDE (R.). — Economie organisée (1941).
BOUVIER-AJAM (M.). — La doctrine corporative (1941).
COORNAERT (E.). — Les Corporations avant 1789 (1941).
CULMANN (H.). — La nouvelle Organisation professionnelle (1941).
DAUPHIN-MEUNIER (A.). — Produire pour l'homme (1941).
DECHESNES (L.). — L'expérience historique de l'Economie dirigée (1938).
DENIS (H.). — La Corporation (1941).
DOLLÉANS (Edouard). — Histoire du Mouvement Ouvrier. — II. 1871-1936.
DUSSAUZE (E.). — L'Etat et les Ententes industrielles (1939).
GIDE et RIST. — Histoire des Doctrines Economiques (1926).
JOUVENEL (B.). — Economie Dirigée (1928).
FRANCK (Louis-R.). — L'expérience Roosevelt (1937).
— Les étapes de l'économie fasciste italienne (1939).
LAUFENBURGER (H.). — La nouvelle structure économique du Reich (1938).
— L'intervention de l'Etat en matière économique (1939).
LESCURE (J.). — Des crises générales et périodiques de surproduction (1938).
— Etude sociale comparée des régimes de liberté et des régimes autoritaires (1940).
LAVERGNE (B.). — Le Capitalisme, la Concurrence et l'Economie Dirigée (1934).
MARTIN SAINT-LÉON. — Histoire des Corporations de métiers (1897).
MOREAU-NERET (O.). — Le Contrôle des Prix en France (1941).
NOYELLE (H.). — Utopie libérale, Chimère socialiste, Economie dirigée (1933).
OLIVIER (M.). — Libéralisme ou Professionnalisme (1934).

(1) Nous avons essentiellement puisé nos sources au Centre d'Information Interprofessionnel, à Paris, 16, rue de Monceau (Service Renseignements, Salle de Documentation, Bibliothèque, Journaux Officiels).

- OLIVIER-MARTIN (F.). — L'Organisation corporative de la France d'ancien régime (1938).
- PERROUX (François). — Capitalisme et Communauté de travail (1938).
- PIETTRE (A.). — L'évolution des ententes industrielles en France (1936).
- PIROU (G.). — Essais sur le Corporatisme (1938).
- Introduction à l'étude de l'Economie Politique (1939).
 - Les cadres de la vie économique. — I. La Technique et le Droit. Le Capitalisme. L'Industrie (1940).
 - Economie Dirigée. *Cours professé à l'Ecole Libre des Sciences Politiques* (1941-1942).
- PRÉ (R.). — Le Bilan du Corporatisme (1936).
- SCHUELLER (E.). — La révolution de l'économie (1941).
- SÉE (H.). — Esquisse d'une histoire économique et sociale de la France (1929).

B. — DOCUMENTS, PUBLICATIONS, CONFÉRENCES

- Brochures publiées par l'Office Central de Répartition des Produits Industriels.
- Cahiers d'études communautaires. — IV. Communauté et Economie.
- Circulaires du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle.
- Circulaires, rapports et décisions des Comités d'organisation.
- Conférences d'Information données à l'Ecole libre des Sciences Politiques. — III. L'Etat actuel de l'Organisation économique française, par M. BICHELONNE (20 janvier 1942).
- Congrès des Economistes de langue française : Economie libérale et Economie dirigée (1933). — Place rationnelle des Syndicats dans les sociétés modernes (1934). — La Corporation devant la doctrine et les faits (1936).
- Congrès franco-allemand des Chambres de Commerce : Exposés de M. BICHELONNE et autres (septembre 1941).
- Corporatisme (Le). — Conférences données à l'Athénée de Bordeaux par J. BRETHER DE LA GRESSAYE, H. LAUFENBURGER, A. GARRIGOU-LAGRANGE (mars 1941).
- Cours de l'Ecole Supérieure d'Organisation Professionnelle (années 1940-41, 1941-42).
- Documents du C. C. O. P. (1936 à 1941).
- Documents français (Les). — Répartition (octobre 1941).
- Economie Dirigée (L'). — Conférences d'A. SIEGFRIED et autres à l'Ecole Libre des Sciences Politiques (1934).
- Institutions de la France nouvelle (Les). — III. Commerce. Industrie. Professions (1940-1941).
- Nouvel aspect des Institutions Françaises. — Sept conférences données à l'Ecole Supérieure d'Organisation Professionnelle (janvier 1942).
- Organisation économique nouvelle (L'). — Sept conférences données à l'Ecole Supérieure d'Organisation Professionnelle (été 1941).
- Publications du C. I. I. (1941-42).
- Rencontres. — 6-7. « L'Economie sans abondance », articles de H. NOYELLE, François PERROUX et autres (fin 1941).
- Répertoire Permanent de la Profession.
- Société d'Editions économiques et sociales. — Circulaires (1941-42).
- Vingt mois d'Economie Dirigée. — Eléments de réflexion par R. WEINMANN.

C. — REVUES ET JOURNAUX

Collection Droit Social. — Quatre fascicules sur l'Organisation de la Production Industrielle (VII, IX, X, XII). — Quelques aspects de l'Organisation Professionnelle (XIV). — Un fascicule sur la Charte du Travail (XIII).

Droit Social. — Textes et documents annotés concernant les rapports professionnels et l'organisation de la production.

Production. — Revue mensuelle de l'Organisation Professionnelle (août 1941 - février 1942).

Juris-Classeurs Périodiques. — La loi du 16 août 1940, par P.-H. TEITGEN (5-26 avril 1941). — La Répartition des Produits Industriels (11-18 mai 1941). — La Charte du Travail (28 décembre 1941).

Gazette du Palais. — Articles de M^e CROQUEZ sur l'Organisation Professionnelle et la Répartition (30 novembre et 12 décembre 1940 ; 17, 19 et 24 avril, 8 et 31 mai, 7^e octobre 1941), ainsi que sur la Charte du Travail (11, 18 et 25 novembre, 2 et 16 décembre 1941, 6 janvier 1942).

Journal Officiel.

Moniteur Officiel du Commerce et de l'Industrie.

Revues de presse du C. I. I.

Bulletin quotidien d'Etudes et d'Informations économiques.

Agence économique et financière.

La Vie industrielle.

L'Informateur du Commerce et de l'Industrie.

Le Journal de la Bourse.

L'Exportateur Français.

L'Usine.

Le Nord industriel.

Table des Matières

INTRODUCTION	1
Première Partie. — L'Œuvre de l'Etat	
CHAPITRE I. — Bilan de Départ	21
— II. — Présentation de la loi du 16 août 1940	29
— III. — Edification du Dispositif Economique	37
— IV. — Le Problème des Cadres	45
— V. — Pratique de la Répartition	57
— VI. — Coopération des Pouvoirs Publics et des Comités d'Organisation	77
A. — Politique de fixation des prix	77
B. — Politique de direction économique	85
Aménagement des activités industrielles et commerciales	86
Financement de la production	94
— VII. — Aspects divers de l'Economie Dirigée actuelle	102
Deuxième Partie. — Les Comités d'Organisation	
CHAPITRE I. — Les applications de la loi du 16 août 1940	121
A. — Vue d'ensemble	121
B. — Composition des Comités	123
C. — Membres des Comités	129
D. — Décisions des Comités	132
— II. — Premières tâches des Comités d'organisation	139
A. — Organisation intérieure	139
B. — Recensement de la Profession et Question- naires	142
C. — Compétence et Attributions des C. O.	148
— III. — Mise en place des Comités d'organisation	158
A. — Comités et Syndicats	158
B. — Comités et Ententes	163
C. — Liaison Interprofessionnelle	166
D. — Décentralisation Régionale	172
E. — Financement des C. O.	176
— IV. — Faire le point	189
A. — Résultats acquis	189
B. — Critiques	200
C. — Perspectives d'avenir	209
CONCLUSION	216
ANNEXE. — La loi du 16 août 1940	229
BIBLIOGRAPHIE	233

